


CA1
EA 81
-75S73

GOVT



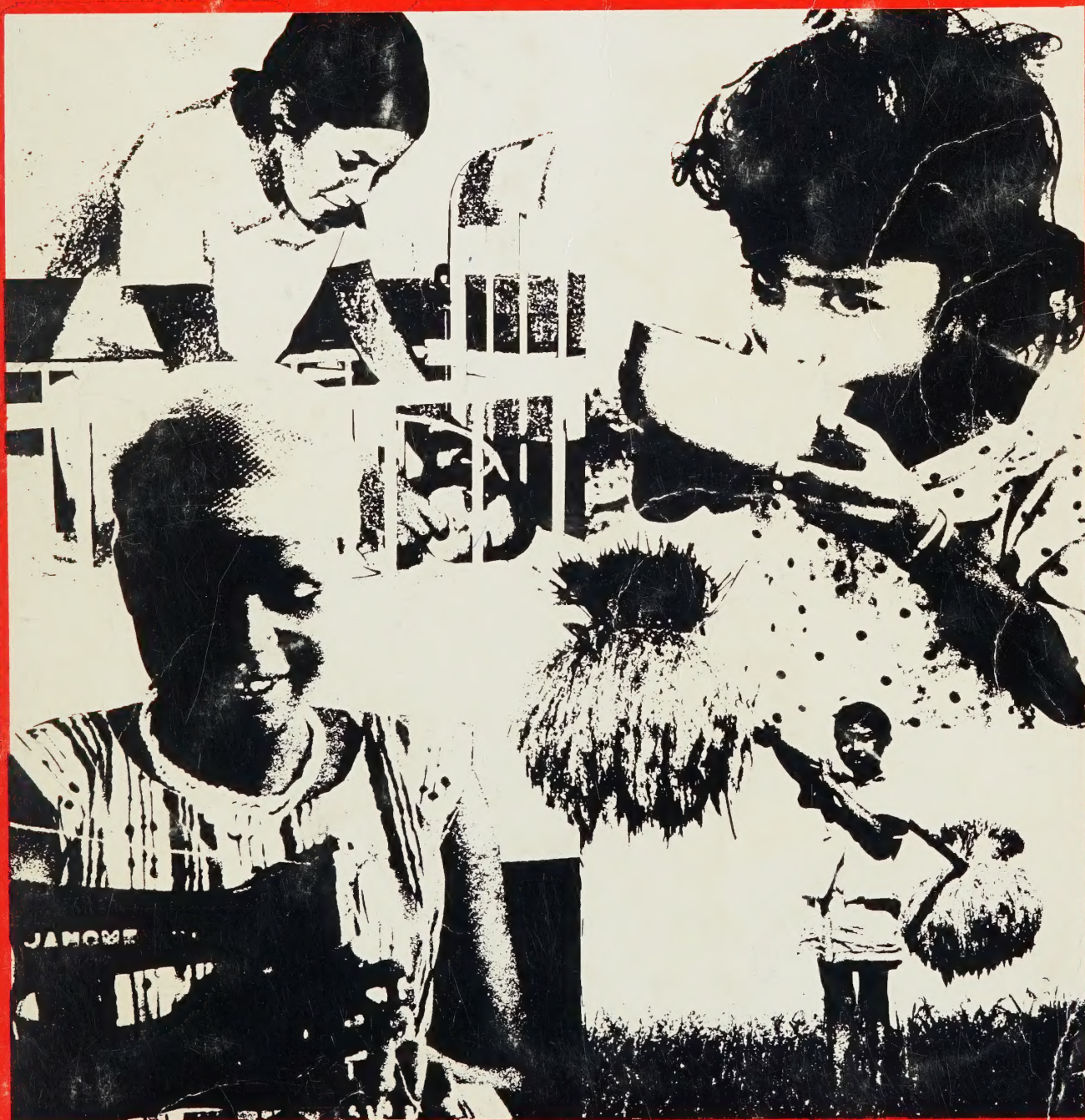
Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115518912>

CAI ①
EA 81
75573

A

Strategy for International Development Cooperation 1975-1980





Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international

Published under the authority of the Honorable Allan J. MacEachen,
Secretary of State for External Affairs,
by the Information Division, Communications Branch,
Canadian International Development Agency,
122 Bank St., Ottawa K1A 0G4.

September 1975

©

Information Canada
Ottawa, 1975

Cat. No.: E94-32/1975

Canada. Canadian International Development
Agency
[General publication]
[6-10]
CANADA

Government
Publications

CAI
EA 81
-75873

Strategy for International Development Cooperation 1975-1980

Message

The Strategy 1975-80, appearing five years after Canada's Foreign Policy Review of 1970, is an important milestone for Canada's development cooperation policy with the Third World. The document is both an assessment of the many changes that have taken place in the field of international development cooperation and a crystallization, in twenty-one points, of the thrusts, orientations, principles and policies that will guide Canada's development cooperation in the second half of this decade. This document signals the increasing importance of Canada's relations with the Third World and expresses our strengthening commitment to cooperation for world development, both through broadening our approach and enlarging our development assistance efforts.

In the preparation of this comprehensive document, the Government has drawn from many sources. International conferences have highlighted key developmental issues, while consultations with many of our partners of the Third World have provided important inputs. Within Canada, contributions by a wide spectrum of people and groups have given valuable insight, and extensive discussions between Government departments have ensured that the Strategy reflects the Government's wider priorities and concerns.

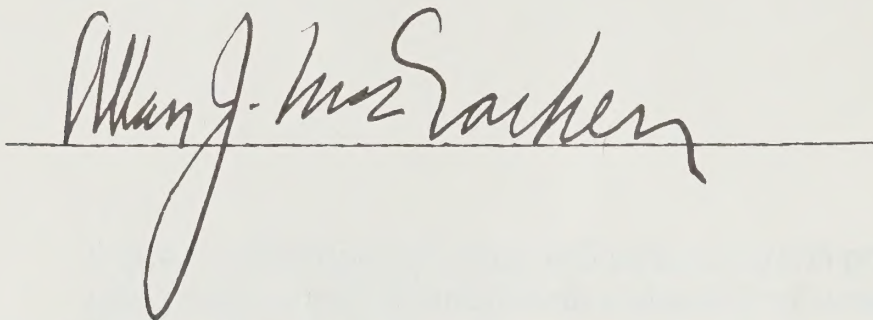
The soundest basis for the new departure in development cooperation embodied in the Strategy, is found in the considerable efforts Canada has undertaken in this area since the inception of the Colombo Plan in 1950. Both the volume and value of our program have been significant; our policies have been tried and tested in the field; many thousands of Canadians have had the opportunity to be involved first-hand in these efforts; and trade and investment have also progressively extended our ties with developing countries. This quarter century of development cooperation has been an apprenticeship for the world and for Canada; what lessons we have learned, what insight gained, what political will generated, all motivate the Strategy and are reflected in the pages of this document.

Implementation of the Strategy's principles, policies and guidelines has already started and will be a major focus of CIDA activity over the coming years. From this point of view, the Strategy provides:

- (a) basic principles and approaches on which to build detailed policies;
- (b) bench-marks from which to assess Canadian performance in development cooperation during coming years;
- (c) a moving framework within which adaptation to rapidly evolving and unforeseen circumstances can be assured.

Monitoring and evaluation complement implementation. Assessment of changes in the world environment and of the relevance of our policies must be ongoing. Flexible mechanisms are necessary to adapt and adjust to change.

I believe this document will find a large degree of its relevance for the Government and the people of Canada as a springboard to greater achievements; in promoting greater understanding of Canada's cooperation, in reinforcing a process of constant review and planning in development, and in setting the course for strengthened and more effective Canadian cooperation endeavors.

A handwritten signature in dark ink, reading "Allan J. MacEachen", is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive, with the first name "Allan" and last name "MacEachen" clearly legible.

Allan J. MacEachen
Secretary of State for External Affairs

September 2, 1975

Table of Contents

PART I: ANALYSIS

A. Global Perspective:

The Changing International Environment	1
The World Economic Crisis	1
Food, Fuel and Fertilizer	1
The Oil-Rich	2
...and the Oil-Poor	3
Global Breakdown or Breakthrough?	3

B. International Development Cooperation	6
The Limitations of Development Assistance	6
The Role of Non-Aid Policies in Development	7
Changing Development Goals: Growth vs. Distribution	8
The "Automatic" Transfer of Resources	9
Other Major Issues in Development Assistance	10
Responses to the Plight of the Developing Countries	11

C. Implications for Canadian Development	
Cooperation Policy	14
Canada's Favored Position	14
Canada's Importance in the Third World	15
Canada's Common Interests with the Developing Countries	16

D. Conclusions	17
-----------------------------	----

PART II: POLICIES

A. Multiple Instruments for Development	18
Point 1: A Comprehensive and Organic Approach to Development Cooperation	18
Point 2: New Forms of Cooperation with Developing Countries Enjoying Significantly Increased Export Earnings	20

Point 3: Tripartite and Multipartite Cooperation 21

Point 4: Continued Support for International Institutions 22

B. Canada’s Development Assistance Program 23

Commitment to Development Assistance 23

Point 5: Objectives and Principles Governing Canadian Assistance 23

Point 6: A Steadily Rising Level of Assistance 24

A More Focused Program 25

Point 7: Attack on Major World Problems 25

Point 8: Priority to the Poorest Developing Countries 26

Point 9: Greater Geographic Concentration 27

Point 10: Focus on Regional Cooperation 28

Point 11: Support for Centres of Research and Innovation 29

More Efficient Resource Transfers 30

Point 12: Flexible Terms of Assistance 30

Point 13: Greater Liquidity of Transfers 31

Point 14: Untying of Procurement for Developing Countries 32

Point 15: Relief of Third World Debt 33

Point 16: Cooperation with the Export Development Corporation 34

Flexible Program Management 35

Point 17: Diversity of Channels 35

Point 18: Food Aid 36

Point 19: Emergency Relief 37

Point 20: A Permanent Planning Capability 38

C. Participation of Canadians 39

Point 21: Involvement of the Canadian Community 39

PART III: APPENDICES

I. Growth of Canadian Official Development Assistance 41

II. Growth of Total Net Flows of Canadian Financial Resources to LDCs 42

III. Canadian Trade with Main Recipients of Bilateral Aid 43

IV. Disbursements of Canadian Official Development Assistance as a Percentage of Total Federal Government Estimates 44

V. Breakdown of Canadian Disbursements by Program 45

VI. Regional Breakdown of Canadian Bilateral Disbursements 46

VII. Distribution of Canadian Bilateral Aid Flows by GNP Level of Recipient Countries 47

VIII. Actual and Estimated Disbursements of Canadian Official Development Assistance in Relation to the Official UN Target 48

Abbreviations

AfDB	African Development Bank
AfDF	African Development Fund
AsDB	Asian Development Bank
AsDF	Asian Development Fund
ASEAN	Association of South East Asian Nations
CIDA	Canadian International Development Agency
CIDB	Canadian International Development Board
CDB	Caribbean Development Bank
DAC	Development Assistance Committee
ECA	Economic Commission for Africa
ECAFE	Economic Commission for Asia and the Far East
ECLA	Economic Commission for Latin America
ECOSOC	Economic and Social Council
EDC	Export Development Corporation
EDF	European Development Fund
FAO	Food and Agriculture Organization
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank
IDRC	International Development Research Centre
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organisation
IMCO	Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
IMF	International Monetary Fund
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNDRO	United Nations Disaster Relief Co-ordinator's Office
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities
UNHCR	Office of United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNO	United Nations Organization
WFP	World Food Program
WHO	World Health Organization
WMO	World Meteorological Organization

PART I: ANALYSIS

A. Global Perspective: The Changing International Environment

The World Economic Crisis

A review of Canada's international development policy comes at a time when all industrialized countries and development agencies are engaged in a reappraisal of their programs and policies toward the Third World. The most immediate reason for the current reassessment may be found in the global conditions of crisis which have marked the last two years. A large number of developing countries, particularly the poorest, have entered a period of "permanent emergency", with the result that their development targets, adopted confidently at the start of the Second Development Decade, have been abandoned in favor of strategies aimed at the mere survival of their peoples. For many, the next few years will be the critical adjustment period.

But there are even more profound factors underlying the current mood of questioning and redefinition of goals. Recent events are being seen as symptomatic of historical forces which will persist far beyond the next five years. These may perhaps be best described as a revolution of expectations on the part of the poor, who seek a more balanced distribution of resources and opportunities through a more equitable international economic and social order.

For most industrialized countries, the economic impact of recent events has been excessive inflation, followed by a downturn of their economies and an abrupt change to large current account deficits. A fundamental problem for the years ahead will be an orderly adjustment to these deficits without prompting a round of competitive trade restrictions or deflationary policies which could lead to a world recession. The downturn in economic activity, from which there are now prospects of a recovery, has had a serious impact, beyond the domestic situations of industrialized countries, on developing countries which depend upon their exports to finance import needs and repay their debts.

Food, Fuel and Fertilizer

Food is a major aspect of the global crisis. The world food economy appears to be undergoing a major shift from conditions of abundance to an era of chronically tight supplies of essential foodstuffs. In the previous decade, world grain production

outpaced population growth but a small drop in production in 1972, along with huge grain purchases by the USSR and soaring demand for beef in the developed world, led to reductions in world food reserves to the lowest levels in 20 years. Compounding these factors was a world fertilizer shortage which promises to remain a concern for the next few years.

The impact of food shortages and higher food prices has been felt most severely by the developing countries; they have also faced rising costs for petroleum and a sharp jump in the cost of fertilizer. The extra cost of oil imports alone in 1974, estimated at \$10 billion, more than wiped out all the aid developing countries received the previous year.

One of the major issues facing the world over the coming years is whether it can produce and distribute enough food for its growing population and at prices which the neediest countries can afford. Projections of food production are always hazardous, as they are subject to such unpredictable factors as weather, technological breakthroughs, price and availability of fertilizer, and domestic agricultural policies. Research undertaken by the United Nations Food and Agriculture Organization indicates that, even ignoring the possibility of periodic crop failures, the trend in many developing countries is towards food shortages far exceeding their capacity to import on commercial terms.

Should bad weather or natural disasters trigger a repetition of the 1972 crop year, the result could be a catastrophe of massive proportions. And it should be emphasized that the problem of chronic malnutrition which affects some 400 or more million people in the developing world can only be tackled if governments of developing countries are at least able to ensure the critical minimal nutritional level to permit the survival of their people.

Many developing countries face a number of other related difficulties as well. Even before the current crisis with its associated rapid price increases, their outstanding debt was growing at an alarming rate. Without adequate external funds, these countries will be forced to curtail imports to levels which can be financed from current income. This may produce a cumulative downward spiral as raw material shortfalls lead to declines in production, employment and exports which will further undercut their ability to finance imports. Already, the demand for many developing country exports has weakened as a result of the economic downturn in major industrialized countries.

The Oil-Rich...

The petroleum price rises have improved the prospects of several hundred million people on a scale previously unimaginable. The most immediate political consequence has been the transformation of one group of Third World countries into a powerful new force on the international scene. The magnitude of their economic leverage has become a significant factor in the international economic system as huge sums of money become available for investments or loans to other countries. In January 1975, member states of the International Monetary Fund acknowledged the economic power of the major oil exporters by agreeing to double their share as a group in the Fund. The prosperity and equilibrium of the world economy depends to a great extent on the continuing ability to recycle their surplus revenues to the benefit of all three groups—the oil producers themselves, the industrialized countries, and the rest of the Third World.

...and the Oil-Poor

During 1974-75, a second group of developing countries has suffered either marginally or not at all, either because its members were relatively self-sufficient in oil production, or because they were receiving conjunctural gains in exports of primary commodities. It was expected that countries in this category would be able to cope with immediate adjustment problems by drawing down their foreign exchange reserves, borrowing on capital markets, or using the special IMF Oil Facility. However, the numbers in this group have shrunk, since for many the conjunctural gains have proven shortlived as the prices of most commodities fell sharply on world markets in recent months.

Some initiatives have been taken to remedy the situation, but they are still only limited. For example, in February 1975 the European Economic Community and 46 developing countries signed the Lomé Convention, which will, amongst other things, provide guarantees against the risks of bad crops or of falling prices on the market. The IMF established in 1974 an Oil Facility; the 1975 version should offer funds at reduced rates of interest to developing countries.

But for most of the developing world, the situation in the mid-1970s is in harsh contrast to the hopeful forecasts advanced in the late 1960s. Until 1973 their prospects were believed likely to follow growing world economic prosperity, rising international trade and significant advances in food production from the Green Revolution. These hopes were reflected in the targets accepted by the United Nations in its Strategy for the Second Development Decade in 1970. Now, however, as the World Bank has warned, without a major effort by the international community, 800 million people around the world can expect almost no improvement in their conditions of life for the rest of the decade.

The major problem lies with groups of countries that are poor in resources, which have incomes below \$200 per capita and whose populations were already largely at subsistence levels prior to 1973. These countries are principally those of the Indian subcontinent (India, Bangladesh and Sri Lanka) and tropical Africa. In many cases, these same countries have been the most vulnerable to natural disasters, and therefore all the less resilient to the recent man-made upheavals.

Global Breakdown or Breakthrough?

During any period of instability and rapid change in the international environment, it is commonplace for claims to be made that the world "has reached the end of an era". It might be tempting for some to dismiss many of the shocks sustained by the international system in the past two years as relatively short-term and isolated problems to which the industrialized countries can adjust over time without major revisions to national policies and aspirations. Yet many institutions and individuals throughout the world are warning that recent crises, while hastened by short-term factors, are in fact danger signals marking the emergence of long-term and fundamental changes in the international, political, economic, social and ecological systems.

The rapid expansion of global economic activity against the backdrop of increasing environmental stresses and resource scarcities has brought the world to the point where it must address in a new context the issue of how resources and economic activity are distributed among countries. A factor in the new context is the

possibility that resources necessary for economic growth may at some point, perhaps even in the relatively near future, cease to be in adequate supply to meet the needs of all countries, and that the environment may not support exponential growth at a rate sufficient to provide a decent standard of living for the entire world population. The urgency of these issues is highlighted by an expected growth of world population to more than seven billion by the end of the century, with most of the increase coming in the developing countries.

Even before the present crisis, increasing concern was being expressed about the widening gap between the industrialized and developing countries, and the alarming prospects for social deterioration in the Third World associated with maldistribution of income, unemployment, agricultural stagnation, and population growth. The events of the last two to three years simply multiplied these problems dramatically. Long-standing problems of distribution were accentuated as the burden of adjustment to shortages was forced upon the most vulnerable countries, regions and socio-economic groups.

As long as resources and potential for economic growth appeared virtually limitless, the argument could be advanced to the developing countries that their own development would flow from and follow in the wake of growth in the industrialized world. But once limits to either resources or growth become possibilities, an intolerable prospect of a widening gap between rich and poor emerges. The redistribution of economic activity and consumption from rich to poor is then seen by the developing world to be the only route to the improvement of their situation.

From this perspective, the present crises may be viewed as the logical outcome of the pressure from the developing world for a redistribution of wealth and consumption at the expense of a rich minority consuming a disproportionate share of the world's resources. The action of OPEC countries raises as a central problem for the decades ahead the issue of how resources are to be divided among countries. It has jolted the rest of the world into a heightened awareness of its common dependence upon a finite resource. This perception is already having a significant impact on the international economic and political systems, as those who control scarce raw materials attempt to take some of the power traditionally held by those countries who control capital and technology.

Increasingly, it may be expected that the developing countries will attempt to exercise whatever leverage they possess to protect their welfare and to reduce their vulnerability and dependence upon the actions of the industrialized nations. The forms of such leverage open to them are various and each brings with it major implications for international stability or security. Cartels of primary commodity producers for such diverse resources as bauxite, copper, iron ore and coffee are already being created. It may not be unrealistic to imagine unilateral debt repudiation, nationalization of foreign investments, and blocking of international monetary reform as further steps developing countries might take. Should frustration turn to complete despair, one cannot rule out the possibility of more violent responses.

The likely success of any of these measures may be disputed, but it is clear that their avoidance will require other positive measures by industrialized countries. Moreover, a hostile reaction by the rich will only intensify the mood of frustration of the majority of the world's population and foster an atmosphere of confrontation in international affairs. And if the industrialized countries were to retrench and retreat from their international responsibilities, it is questionable whether they could ab-

sorb the moral shock within their own societies that any ensuing catastrophes such as major famine would produce.

It must be acknowledged that the evidence is too speculative to permit confident predictions about the future. It would be simplistic to suggest that what is on the horizon is a crude confrontation between rich and poor nations, or a single cataclysmic disaster in which global breakdown occurs. More plausible, but equally dangerous, is the possibility that individual problems will turn into emergencies at different times, and disasters will occur on a regional scale but of sufficient magnitude to have serious implications of a political and moral nature for the remainder of the world.

Interdependence has increased substantially the vulnerability of all countries to external instability. The industrialized countries will increasingly find their future prospects linked to the viability of a new relationship between themselves and the Third World, which, in turn, will require unprecedented commitments by the international community. In view of the disastrous consequences of allowing the present structural imbalances in the world to persist, there is no satisfactory alternative.

B. International Development Cooperation

The viability of an increasingly interdependent world order rests on the creation of an international economic system which will provide a more equitable distribution of resources and opportunities to all people. Over the longer term, the objective toward which international development cooperation should aim is a permanent system of redistribution of resources, analogous to systems of equalization grants within nations. Such a system would recognize the fundamental right of all human beings to share the resources and conditions necessary for human life and dignity to flourish.

In the meantime, it is critically important to press ahead with whatever means are available, including those that can help build within developing countries an indigenous capacity for self-reliant development and foster the conditions which will enable them to participate in an interdependent system as full partners rather than as dependents. Much can be done now, providing that the political will for change is forthcoming on the part of industrialized and developing countries alike.

If this development objective differs from those articulated in earlier years, it is the result of a certain maturity and experience with development cooperation. Unlike the earlier days of international development efforts, we now recognize that the transfer of concessional resources is not an effort which will soon be over, but rather a feature of international life which is becoming permanent. Moreover, it will require a far broader approach than merely aid transfers, important as these are, if significant changes in the international system are to be effected.

Implementation of a broader approach is a major challenge facing Canada's foreign policy in the coming years. Just as Canada's continuing concern for social justice has expressed itself domestically in measures to lessen regional disparities, it will express itself internationally by our contribution to a more equitable international system. This extension of principles of domestic social justice to the international scene was enunciated in the 1970 Foreign Policy Review as a fundamental guideline for Canada's international development policy.

The Limitations of Development Assistance

The crises of the mid-1970s point to the urgent need for renewed and greatly increased efforts. Yet it would appear that the unprecedented deterioration in the fortunes of a considerable number of developing countries has coincided with a period of international disillusionment with aid and disaffection on the part of at least some traditional donors. While this may be due as much to domestic difficulties as to the uneven results of earlier experience with development assistance, it remains true that many donors embarked on the Second Development Decade in a much less confident and hopeful spirit than that of the 1960s.

In retrospect, such a reaction may be seen as inevitable. Certainly, partisans of aid must be faulted for self-delusion and overly extravagant claims as to what aid could accomplish. Too often, aid and development cooperation were undermined by false assumptions about the speed at which a developing society could be transformed or the ability of Western science and technology to eliminate poverty. Lack of progress is not due to a single factor or cause; all agents involved bear a responsibility. In the past, many donors have pursued policies related more to their immediate self-interests than to those of recipients, and have maintained an

over-simplified view of the requirements of genuine development. Many recipients have squandered resources, refused to adopt rational trade and taxation policies, avoided land reform, or delayed crucial changes in administrative systems.

A major misconception of donors was the assumption that the relatively modest volume of resource transfers represented by aid flows could alone and in isolation eradicate poverty and guarantee development. After two decades of effort, the successes and achievements — and there have been many — seem meagre beside the vast problems of underdevelopment that have remained unsolved. In reality, foreign aid flows are dwarfed in size by a variety of other flows, such as export earnings. Likewise, they represent only a small proportion of the domestic development budgets of most developing countries. Faced with the fact of continuing poverty in the Third World, critics have held aid responsible for not producing the results which properly belong to other dimensions of the development relationship.

The Role of Non-Aid Policies in Development

The need for international development cooperation to extend beyond aid transfers to the entire range of economic relations between rich and poor has been a constant theme in the declarations and action programs proposed by the developing countries in international forums for many years. What is significant in the last year is a new sense of urgency in the attack on some of the major structural problems of the international economy. This has arisen partly from present world conditions, but also from the growing militancy of the developing countries. The Special Session of the United Nations General Assembly on Raw Materials and Development in 1974 highlighted these factors. In this debate, the Group of 77 countries (which embrace all the main recipients of development assistance) chose to put group solidarity ahead of national interests in advancing a unified Action Program, a striking phenomenon in view of the divergent interests represented by the oil exporting countries and those countries hardest hit by the energy and food crises.

In the Action Program and elsewhere, these countries have made clear that, while they will continue to seek a greater volume and higher quality of development assistance, their fundamental concern is to modify substantially the pattern of their economic relations with the industrialized world. Consequently, their major emphasis during the UN Special Session fell upon factors other than development assistance: measures to increase their export earnings, recognition of their interests in the reform of the international monetary system, permanent sovereignty over natural resources, implementation of the code of conduct for shipping conferences, improved channels for transferring technology, and regulation and control of multinational corporations. The significance of their concern was highlighted by the adoption of the Declaration of the Establishment of a New International Economic Order (NEO) by the General Assembly in May 1974. These new priorities have been repeated and refined in a series of other international forums in which the Group of 77 countries have participated; they were voiced at the Commonwealth Heads of Government Meeting in Jamaica, in April 1975, and resulted in the creation of a special Commonwealth expert group on the New Economic Order. They will undoubtedly be the major focus of the forthcoming Special Session of the General Assembly on Development and International Economic Cooperation in September 1975.

It is understandable why developing countries are putting such emphasis on issues such as trade and monetary reform. Export earnings from trade are currently

about ten times as large as total aid flows to developing countries. As the action of OPEC has demonstrated, a change in the price of primary commodities can have an impact on the economy of the exporting country which may significantly exceed aid flows. Similarly, international monetary policies, private foreign investment, shipping and control over undersea resources can have far more significance for the developing countries than development assistance flows.

Private foreign investment in the Third World has been a particular subject of debate in the past few years. The spread and growth of transnational corporations has prompted a series of major reports from international institutions on the role of transnationals in world development, including most recently that of the Group of Eminent Persons for the Economic and Social Council of the UN in 1974. While the view remains that private foreign investment must be encouraged by the developing countries as a vehicle for rapid development, concern has been expressed by some host countries over the implications of foreign investment in terms of net economic benefits, foreign control of key economic sectors and limitations to their political sovereignty. The central question in the debate has become not whether private foreign investment is "good" or "bad" *per se*, but how to maximize its benefits for the host country. The most concrete example of action by developing countries toward this goal was the adoption of a strict code for investment by the Andean Group of countries in 1970.

If other economic relationships taken together are of such importance to developing countries, it may be fairly asked whether aid will have a role in the coming years. The answer is clearly that it will. The enormous needs of the developing countries for concessional resources will in itself ensure a continuing requirement for aid, particularly during the crucial readjustment period of the next five years. The IMF estimated for 1975 a \$30 billion combined current account deficit of the non-oil exporting developing countries (more than triple the 1973 deficit) on the implicit assumption that the necessary financing will be available. To prevent aggravation of the already serious debt problems of the Third World, such financing must be as highly concessional as possible. For certain countries, moreover, aid receipts are likely to remain a significant factor in their development budgets; the gains from higher export prices generally tend to benefit countries at a higher stage of development than those hit hardest by recent crises. The technical assistance furnished through aid programs often provides expertise not available locally or in other developing countries. Aid programs can also be mechanisms for the introduction of innovation, and for the transfer of knowledge, skills and technology. Finally, and most importantly, development assistance can act as the catalytic agent to effect transformation in a society in ways that other resource transfer mechanisms cannot. In the proper circumstances, it can be the "critical margin" between stagnation and progress.

Changing Development Goals: Growth vs. Distribution

A major debate in international institutions, donor agencies and developing countries has centred upon the question of the goals of development. One view, espoused particularly by the United Nations in its Strategy for the Second Development Decade and reinforced by the President of the World Bank, has been that a key failure of the First Development Decade was caused by the mistaken belief that maximizing economic growth rates can alleviate poverty through the "trickling down" of benefits to the poor.

Now there is increasing concern that the benefits of growth have so far been concentrated upon a minority of the population and that income disparities within countries have worsened. Those most favored by emphasis on growth — large landowners, civil servants, skilled workers, etc. — have often been able to prevent any large-scale redistribution of its fruits. At the same time, rapid growth of population has led to widespread unemployment in the face of limited job creation. This majority of the poor not readily absorbed into wage employment in the modern sector — small farmers, rural artisans, the urban unemployed — have reaped very few gains from economic growth.

The evidence is overwhelming that in the 1960s, despite the achievement of an overall 5 per cent growth rate by the developing countries as a group, negligible per capita income gains resulted for those living in the most desperate poverty. Thus, to avoid unbalanced economic growth, it has been urged that development plans and cooperation programs must increasingly focus upon a direct attack on the critical problems of the poor majority — nutrition, health, shelter, education and employment.

There are still, however, proponents of the view that development of a society is most rapidly achieved through the concentration of resources on the dynamic sectors of developing economies in order to stimulate increased aggregate output. Over the last ten years impressive rates of growth have been achieved through a strategy of strengthening the modern sector by such countries as Brazil, Taiwan, Singapore and South Korea. Proponents of this development strategy, moreover, point to the very real difficulties in using labor-intensive techniques and to the lack of appropriate technologies available from Western development experience.

Effective economic growth and the equitable distribution of its benefits are not incompatible. For instance, integrated rural development programs can provide at the same time a rise in overall production and a wider distribution of income and employment to poor farmers and the landless laborer. Thus, rural development and small-scale industrial projects, under the proper conditions, can accelerate economic growth, while enlarging the number of beneficiaries.

The “Automatic” Transfer of Resources

The preoccupation of the developing countries with the issue of “automaticity” of resource transfers has also crystallized in recent years, and poses a challenge to traditional donor views on the transfer of resources through aid programs. As their representatives emphasized during the United Nations Special Session in April 1974, developing countries are regarding aid more and more as a kind of compensatory transfer payment to which they have a right, rather than a discretionary payment made available at the pleasure of the rich. They are seeking longer-term commitments to increasingly automatic transfers of concessional funds. Some of their demands in the future will probably centre upon the degree of automaticity and concessionality of aid flows.

This view is not fully accepted within the industrialized nations, nor in the oil producing countries for that matter. Many donors continue to insist that aid commitments and policies are their sole prerogative, and that the planning skills and attitudes accompanying traditional aid programs are important elements for recipient countries.

At the same time, there is on the part of some donors a greater inclination to make development assistance programs more flexible to respond to the varying requirements and capacities of different groups of developing countries. In the 25 years since the inception of aid programs, many developing countries have evolved the administrative capacity to use effectively forms of aid which are less structured than traditional forms such as individual projects. A spectrum of transfer mechanisms is available to donors, varying from sector loans to outright balance-of-payments support, which can supplement or replace individual projects, utilize the increased capacities of particular developing countries, and respect their desires for autonomous management of their own development.

Other Major Issues in Development Assistance

The Allocation of Development Assistance

Since 1970 the United Nations has urged that special consideration be given to the hard-core group of 25 least developed countries (the LLDCs); flows to these countries have increased considerably since then. In addition, the events of the last two years have emphasized the considerable scarcity of concessional funds to meet not only the ongoing requirements for development but the rising prices of food and energy supplied and foreign exchange deficits. It has led international institutions such as the World Bank and many donor countries to review their allocation policies and to redirect a large proportion of their assistance to a group of most severely affected (MSA) countries.

Despite the built-in momentum of development programs and the commitments of some major donors to concentrate their assistance on countries with which they enjoy special ties, the accumulation of long-term requirements by the least developed and other low income LDCs (groupings which include most of those most seriously affected by the current crisis) has made clear the importance of shifting additional funds towards these poorest countries to tackle their immediate needs while still respecting longer-term development requirements.

Concentration on Critical Problems and Bottlenecks

The problems of underdevelopment are not reducible to individual issues and sectors. Answers lie in structural changes, in the internal reform of evolving societies, in broad support for faltering economies hit by huge external deficits. Yet transfers of resources can be more effective if they are concentrated on finding solutions to some key problems rather than dispersed on a wide variety of efforts.

Recent events again have highlighted the urgent need to tackle problems of food production, population growth, energy and critical bottlenecks in the management skills required for the progress of increasingly complex social systems.

Demography

The 1974 World Population Conference in Bucharest declared that the reduction of high birth rates in the developing countries is inextricably linked with the improvement of the well-being of the peoples involved. While there is a need to improve population planning policies and programs as one component of development efforts, it is clear that the key to control of world population lies in a determined attack on the basic problems of poverty.

Food Aid

Developments in the mid-sixties generated hopes of achieving a situation of food self-sufficiency in the major areas of the world. These expectations have been put in doubt by recent natural and man-made events. Food aid, as a short-term measure, has become again an urgent necessity of these times if the scourge of large-scale famine is to be avoided.

The provision of food aid is a short-term palliative that may act as a disincentive to rationalizing agriculture and increasing food production in developing countries. If there is a need for urgent and large-scale food aid efforts, equally urgent attention must be paid to the social and physical systems of food production and to domestic distribution and pricing policies. It is also imperative to review regularly food aid commitments.

Response to Emergencies

In the current world situation, the impact of disasters upon people and institutions is increasing dramatically and demands a degree of contingency planning and preparedness well beyond current provisions. The scale of future responses by the international community must increase with the magnitude and impact of the disasters.

Responses to the Plight of the Developing Countries

International Response

The current account deficits which threaten many of the developing countries demand an immediate and massive inflow of resources from the rest of the world, if economic collapse and starvation are to be avoided. To improve standards of living beyond the level of the pre-1973 years even greater external resources must be mobilized; indeed, increased resources must be made available if the development efforts of the past 20 years are not to be wasted. The World Bank estimated in 1975 developing countries had lost \$14 billion of purchasing power compared to the level of the early 1970s; this contrasts with a forecast total official development assistance flow of \$17.8 billion. In its projections for 1976-80, the World Bank, against an assumption of economic recovery for the industrialized nations, saw a need for additional flows over current trends of some \$31-41 billion, mainly in the form of highly concessional aid. Whatever resources are forthcoming must be made available in a quick-disbursing form and must be directed increasingly to the countries which are hardest hit and most severely disadvantaged.

Most discussion concerning the problems brought about by the massive transfer of financial resources to the oil exporting countries has taken place among the industrialized countries. Some countries have sought direct bilateral arrangements with individual oil exporters, while others have preferred to work in concert, within the context of the Group of Ten and the OECD, for example. Although some industrialized countries such as Canada have insisted that the interests of the developing countries be considered, so far it is mainly those of the industrialized countries that have been met. For example, borrowings from the IMF Oil Facility were established at 7.5 per cent interest, a rate which severely burdens the most seriously affected countries. The Interim Committee of the IMF has recently agreed on proposals to create a special subsidy account with the Oil Facility to provide lower interest rates for seriously affected countries. Discussion on other measures

is also taking place in the Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the World Bank and the IMF on the Transfer of Real Resources to the Developing Countries.

The International Fund for Agricultural Development (IFAD), accepted in principle at the World Food Conference in Rome, has yet to become operational although it now appears to have substantial support from both OPEC and industrialized countries.

It thus remains unclear, despite the emergence of new funds in the IMF, the IBRD and the United Nations and amongst OPEC countries, whether the volumes required will be forthcoming, whether the concessionality and other terms will be adequate, and whether the funds that do become available will be directed to the countries most in need.

Burden Sharing Among Traditional Aid Donors

The Pearson Commission recommended that donor countries should attain 0.7 per cent of GNP for official development assistance flows, and that they should attain 1 per cent of GNP for total flows "as rapidly as possible, and in no case later than 1975". These targets were endorsed by the United Nations. Though most donor nations have accepted the targets (some with reservations as to the date of achievement), the actual flow of aid in relation to them is discouraging. A few of the smaller donors have increased their aid efforts as a proportion of GNP as well as in absolute terms, but the ratio to GNP of major donors such as France, Germany, Japan, the USA and the UK declined between 1969 and 1973. Balance-of-payments problems arising from the energy crisis have thrown into doubt the likelihood of immediate expansion in the volume of flows from a number of European donors and Japan. In 1973, the United States recorded a fall in aid flows not only in relation to GNP but also in absolute value.

From the perspective of the developing countries, the terms on which aid is provided are an important factor in the net financial benefit derived from it. During the period 1967-1972, three donors, Austria, Germany and Italy, showed a significant improvement in their terms, while some hardening was evident in the United States' program. Canada, along with a number of smaller donors, continued to provide aid on extremely favorable terms.

The untying of development assistance has been a significant issue in recent years as well. Donors such as the United States, Germany, and Japan, while not increasing their volume, have taken steps to remove restrictions on procurement under their programs. However, a movement toward a generalized agreement on untying by members of the Development Assistance Committee of the OECD failed in 1971. In 1973, all member countries agreed to untie their multilateral contributions on a reciprocal basis, and the majority of members (excluding Canada) declared their readiness to join in an agreement on the untying of bilateral development loans in favor of procurement in developing countries.

The Oil Exporters and Development Cooperation

The evidence available to date indicates that most oil producing countries are making considerable efforts to help the developing countries. In fact, some oil producing countries already have pledged considerably more aid in terms of GNP than the industrialized countries. Total commitments from OPEC countries in 1974 were in the order of \$7.5 billion. Total disbursements were about \$2.5 billion. It

is unlikely, however, that assistance from OPEC countries will be sufficient by itself to stabilize the faltering economies of many developing countries. While OPEC countries have committed more than \$3 billion in bilateral assistance to the hardest hit countries, and have made contributions and loans to international institutions, the bulk of their assistance has been directed to a small number of countries, notably Egypt, Syria, India and Pakistan. OPEC countries have so far been reluctant to make available large amounts either as grants or highly concessional IDA-type loans, either bilaterally or through multilateral agencies. Every possible effort must be made in future to stimulate the flow of resources from OPEC countries to the developing world, particularly to the most seriously affected countries.

One route being actively pursued is collaboration between the industrialized countries or international institutions and the oil producers. The World Bank has already indicated that it would be prepared to work with OPEC countries on joint projects or programs, and some bilateral donors including Canada are discussing similar proposals with members of OPEC. There are difficulties inherent in such cooperation, but this mechanism, among others, must be fully explored. At the same time, it must be recognized that the oil producing nations may eventually choose to dispose of their revenues through new institutions or other new forms of cooperation rather than through present international organizations.

C. Implications for Canadian Development Cooperation Policy

In the Foreign Policy Review of 1970 the Government stated that a firm commitment to international development cooperation was one of the most constructive ways in which Canada could participate in the international community in the coming decades. The validity of that commitment, as well as the need to renew and strengthen it, has been underlined by the major changes and trends emerging in the international system over the past few years.

Canada's Favored Position

As one of the most prosperous nations in the world with a broad natural resource base, including energy resources and food production capacities, Canada has been seen over the last decade to have both the responsibility and ability to make a meaningful contribution to the improvement of conditions in the developing world. Due to its fortunate position as an oil producer, Canada suffered fewer disruptions as a result of oil price increases in late 1973 and early 1974 than countries highly dependent upon petroleum imports. Canada, like the other industrialized countries, has not escaped the slowdown in production, the increase in unemployment and a considerable current account deficit on foreign trade that followed the 1973-74 world economic turmoil. Moreover, Canada has now become a net importer of oil. While we still have to fear the current rate of deterioration of balance of payments, our measures to curtail inflation and to soften the blows of unemployment, supported by the strong resource base of the Canadian economy, are seeing us through the current recession still in a relatively healthier state than many other countries. Early recovery in the Canadian economy, as in the USA and other OECD countries, is widely expected.

Whatever Canada's economic conditions at any given time, the development assistance program can have catalytic and positive effects on the Canadian economy. The development assistance program has involved and continues to involve, under current provisions, the procurement of a large share of goods and services in Canada for development projects and programs overseas. This strengthens industry in Canada, creates jobs for Canadians, maintains support for the aid program and develops interest in overseas markets. While this matching of Canadian resources with Third World needs must not diminish the primacy of the development objectives, it does indicate that the cost of the aid program to Canadian society is less than volume alone would suggest, be it in times of world prosperity or hardship.

As a country with an impressive resource base, Canada has generally benefitted from the sharp rise in the prices of primary commodities. Shortfalls in world food production, in particular, have increased our grain exports and the prices paid for these on the world market. It is thus inevitable, no matter how badly we may view the domestic situation, that in the eyes of a hungry developing world, Canada will be singled out in future by the rest of the world to continue to assume a great responsibility to share its food and agricultural commodities with the developing countries, as one of only four net food exporting nations.]

In the face of the current international crises, our relative security and well-being plus our dependence on stable international trading relations suggest a firm

resolve for Canada in working for a change in the international economic environment to allow developing countries to derive greater benefits. This is not to diminish the responsibility of other industrialized countries or oil producing countries to increase their own efforts toward the developing world, but to recognize Canada's inescapable responsibility, as well as its vulnerability over the longer term to demands upon its resources by the Third World.

Canada's Importance in the Third World

Canada has not been a major actor in Third World affairs and, historically, Canada's relations with the developing countries have not been central to its foreign policy preoccupations. As a middle power without colonial traditions, Canada's links with the Third World are weak in comparison with those of a number of other industrialized countries. Canadian economic ties with developing countries, for example, are not significant despite the importance of external trade to Canada. As a major commodity producer and exporter, Canada is in competition with many developing countries.

Canada's imports from the developing countries represent only about 2 per cent of total developing country exports. In 1974, excluding oil, we had a \$1 billion trade surplus with developing countries. Developing countries supplied 7 per cent of our imports, excluding oil, while they took 10 per cent of our exports: these are smaller proportions than for any other DAC donor.

Similarly, Canada provided only about 4 per cent of the net flow of private capital to developing countries in 1972 and 1973. As for official development assistance (ODA), Canada accounts for between 5 and 6 per cent of total ODA by members of the OECD.

Yet Canada is potentially important to the Third World; it has the capacity to have a significant impact upon the international community in the field of development cooperation. Its past development assistance performance, as well as its lack of imperial or colonial ambitions, has gained Canada a favorable reputation as a relatively progressive and unbiased participant in Third World affairs. For historical and cultural reasons, Canada also enjoys special links with Commonwealth members and Francophone countries out of proportion to its economic power.

Similarly, Canada's share of official development assistance has been increasing regularly. Recently, Canada has been the sixth largest donor in dollar terms, and taking into account the terms and conditions on which its development assistance has been offered, an even more significant contributor. In particular areas and countries of the developing world Canada is the main or one of the major donors. Between 1970 and 1972, for example, Canada provided more than one-fifth of all development assistance to Botswana, Jamaica, Niger and Guyana. In such other countries as Sri Lanka, Bangladesh, India and Tanzania, Canada's contribution has been in excess of 10 per cent of total aid received.

In international forums where issues affecting the developing countries are debated and decided, Canada can sometimes have a particular influence. At the United Nations Special Session in April 1974 Canada was among the first countries to announce concrete and positive measures in response to the emergency facing the developing countries. The importance of such leadership should not be underestimated in the current climate of international relations. As the fourth largest trading entity, behind the EEC, the United States and Japan, Canada can exercise

influence in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and other organizations to press for initiatives benefiting the developing countries. In particular, Canada has a significant potential influence in commodity negotiations. In the IMF, Canada, while only having 4 per cent of the voting shares, ranks sixth in number of votes.

A measure of the respect which Canada commands in such forums was the selection of Canada's Minister of Finance as Chairman of the Interim Committee of the Board of Governors of the IMF on the International Monetary System. In addition to direct bilateral measures on behalf of the developing countries, perhaps the most important role Canada can play in present world circumstances is to provide by its example a stimulus to the rest of the industrialized world and to international trade, monetary and other institutions to adopt policies more favorable to the interests of the Third World.

Canada's Common Interests with the Developing Countries

Canada has a great deal in common with developing countries on many issues considered in international organizations. This community of interest is of course complementary to other strands of the Canada – developing country relationship. Canadian support for interests of the Third World may not always be in its immediate self-interest — but, in our increasingly interdependent economic system, a breakthrough in the prospects of the least privileged will ultimately benefit all countries including Canada.

Canada's trade profile is unique among industrialized countries in that it has such a high proportion of primary products among its exports. As a significant exporter of primary commodities, Canada shares an interest with the developing countries in stable marketing arrangements and equitable prices for its own exports. Canada has recently received but declined requests, for example, to join international commodity groups for at least two commodities, iron ore and copper. Moreover, an important thrust in Canadian commercial policy will be to increase, where economically feasible, the upgrading of our natural resources prior to export. In this matter, as in the question of sovereignty over natural resources, Canada and the developing countries share common goals.

Canada also shares an interest with many developing countries in attempting to maintain a strong non-discriminatory multilateral trade system, and to prevent it from breaking into mutually exclusive trading blocs. However, some developing countries have formed trading links with blocs, notably the EEC. With a growing sense of nationalism in Canada and the commitment of the Government towards diversifying our economic relationships (the Third Option), we have an interest in extending our links with developing countries. In a number of instances, particularly given present high costs of many products and inflationary trends, we have an interest as consumers in assuring greater access to some competitive products made in developing countries. In this context there could be a close link between improved access to the Canadian market for developing country exports, adjustment assistance to Canadian industry and Canada's international development policies. As a large importer of foreign capital, Canada also has much in common with developing countries in attempting to control foreign investment and to maximize its benefits.

In a number of other areas such as shipping and the Law of the Sea, Canada's interests parallel those of many developing countries, although their approaches

may differ. International law with respect to shipping and international shipping practices have developed historically under the influence of the dominant shipping powers. Efforts are now under way to review international maritime law with a view to adjusting and updating the balance of rights and obligations between the users and providers of shipping services.

D. Conclusions

From the preceding analysis these conclusions can be drawn.

1. The world is in a situation of resource limitations and thus of increasing interdependence. This has been accompanied by two critical phenomena: a substantial and rapid transfer of wealth and influence from one group of countries to another, and a degree of solidarity among the Third World countries that is changing international relations.
2. From the industrialized countries, the Third World is seeking additional transfers of concessional flows and, more fundamentally, significant changes in the patterns of international trade, technology transfer, finance, resource ownership and development.
3. While underlying causes of underdevelopment remain pervasive and in urgent need of attention, the recent crises have also made urgent a substantial response to the immediate needs of the developing countries for food and balance-of-payments support. This shift towards immediate responses must be monitored attentively in order not to lose sight of longer term needs and opportunities.
4. Canada is in a relatively favorable position to provide immediate responses and to participate in the evolution towards a new set of relations between the industrialized and developing parts of the world.

As a consequence, a country like Canada must be prepared to broaden substantially the scope of its relationships with developing countries, to seek new ways to foster harmonious and fruitful relationships between nations in a world of changing needs and patterns of influence, and to use increasingly a variety of policy instruments to implement its development objectives. In this context, the development assistance program has a specific role to play as an instrument for the transfer of resources; it must be more precise in its objectives and thrusts, and more efficient in effecting such transfers.

PART II:

POLICIES

A. Multiple Instruments for Development

Point 1: A Comprehensive and Organic Approach to Development Cooperation

In renewing its firm commitment to international development cooperation, the Government undertakes to harmonize various external and domestic policies which have an impact on the developing countries, and to use a variety of policy instruments in the trade, international monetary, and other fields in order to achieve its international development objectives.

1.1 A broader focus in Canada's international development policy, to include non-aid concerns, corresponds to the expressed priorities of the developing countries themselves. While continuing to value a higher volume and an improved quality of development assistance, developing countries are particularly concerned with other factors influencing their economic prospects, such as trade, monetary reform, investment, shipping and transfer of technology.

1.2 Canada has traditionally used aid as its major policy instrument to meet its international development objectives. The need for a more comprehensive approach was recognized in the Foreign Policy Review of 1970 which stated:

"The progress of the developing countries can be affected through every aspect of their relationship with the more developed countries. Tariffs and other trade restrictions have a direct effect on their ability to improve export earnings and become less dependent on aid. Immigration can deplete their supply of skilled manpower. Fluctuations in world commodity prices can destabilize their foreign-exchange earnings and disrupt the momentum of their development programs . . . the Government, therefore, is concerned to ensure that its policies in these matters take into account its development assistance objectives."

1.3 The report of the House Standing Committee on External Affairs and National Defence in June 1971 emphasized the importance of using a broader range of instruments:

"Probably the point which has emerged most frequently and forcefully in the course of the Sub-Committee's whole enquiry is that the challenge of development (and of development cooperation) is not an isolated exercise or program, but part of the total picture in which many diverse areas of policy are vitally important and closely inter-related."

1.4 The gradual introduction of an effective mix of aid and non-aid instruments is both a relevant and effective response to these policy orientations. It is a measure of Canada's relative well-being and ability to respond to the needs of developing countries. It is a way of mobilizing further Canadian resources, much needed for world development. It translates Canada's traditional forthcoming attitude on questions of international development into relevant policy action. It provides the basis for a meaningful Canadian leadership in the international arena.

1.5 The instruments of policy available to Canada, other than aid, will generally be of greater benefit to the more advanced of the developing countries whose stake in international trade, finance and resource development is generally more important. Thus, the scope of Canada's development cooperation can be broadened, while its development assistance programs can be focused increasingly on lower income developing countries.

1.6 As a step in developing such policies, the Government has created the Interdepartmental Committee on Economic Relations with Developing Countries (ICERDC). The Committee is comprised of senior representatives of a wide spectrum of Departments, and is chaired by the Department of External Affairs. The mandate of ICERDC is to review policies that affect Canada's economic and other relations with developing countries, to examine their consistency, to propose policies consistent with a broad approach to our relations with developing countries, and to prepare coordinated policy positions for international meetings affecting Canada's relations with developing countries. This Committee will report regularly to the Secretary of State for External Affairs on progress made and constraints encountered in the harmonization of policy.

1.7 The importance of ICERDC has already been demonstrated in the period since its first meeting of December 1974, by its contribution to the Canadian stance at the Second Conference of UNIDO, by its search for common ground between Canada and developing countries in the "Tokyo Round" of multilateral trade negotiations, and by its preparatory work for the Commonwealth Heads of Government Meeting in Jamaica in April 1975. These activities are intensive — for example, the preparation for the Special Session of the UN General Assembly on Development (September 1975) and the Fourth UNCTAD Conference (1976). The Canadian International Development Agency participates actively in the work of ICERDC.

1.8 The key non-aid instrument already adopted by Canada is the Canadian General System of Preferences implemented on July 1, 1974. The General Adjustment Assistance Program, while intended to help Canadian manufacturers take advantage of new opportunities, has a partial role in helping readjustment to import competition. As Canada moves progressively towards reliance on a multiplicity of instruments, the Government will carefully weigh the alternatives and trade-offs between aid and non-aid instruments in particular circumstances in order to find the most appropriate balance for the pursuit of development objectives. Where specific issues are identified, appropriate policy recommendations will be submitted to Cabinet.

1.9 Movement towards the use of non-aid instruments establishes a direction of overall change that will take several years to implement fully. The first steps of what may be called a "multidimensional approach" would be necessarily investigative and exploratory, given the need to assess carefully the impact of all initiatives on the Canadian economy and to plan where necessary compensatory measures. These first steps eventually will lead to specific policy recommendations.

Point 2: New Forms of Cooperation with Developing Countries Enjoying Significantly Increased Export Earnings

Canada will honor all existing commitments of development assistance to developing countries now enjoying substantial revenues from export of their natural resources, and Canada will develop new forms of cooperation to meet the development needs of these countries and of other upper income developing countries, in order to take fully into account their potential for more self-reliant development.

2.1 The recipients of Canadian assistance currently benefiting substantially from increased revenues from oil or other commodities, and other upper income developing countries, are still poor countries to varying degrees and, in every sense of the word, still developing. While their newly found wealth reduces their need for balance of payments support, they still have considerable needs to be met from external sources to facilitate their transition to greater self-reliance.

2.2 With these countries, Canada will develop forms of cooperation that will in particular:

- facilitate the transfer of technology appropriate to their level of development;
- improve industrial capacity;
- support domestic financial institutions, to strengthen saving and investment capabilities;
- assist in the development of planning capabilities for the whole economy, as well as specific sectors and institutions;
- improve managerial expertise to enable the more efficient execution of plans and projects.

2.3 These forms of cooperation increasingly will emphasize reciprocal interests and mutually beneficial exchanges rather than development assistance. Canada will ensure that the continuing needs of these countries will be met in ways that take fully into account, on a country-by-country basis, their wealth and capacity to pay.

Point 3: Tripartite and Multipartite Cooperation

Canada will actively seek cooperation with other countries and institutions in development assistance projects where their resources or expertise can provide a multiplier effect or added dimensions to Canadian efforts.

3.1 Problems of development are of such magnitude, in expertise and financial terms, that major projects exceed the capacity of any single donor and require an effective coordination of efforts by several countries and institutions. Thus some major development projects in developing countries can best be implemented by a combination of the financial resources of countries having foreign-exchange surpluses, as well as of traditional donors, with Canadian resources, giving development cooperation a substantial multiplier effect and added dimensions.

3.2 Implementation of tripartite and multipartite cooperation meets the demonstrated interest of some oil exporting countries in joint development projects that combine their resources with Canadian expertise. Such arrangements will not only be beneficial to recipient developing countries, but will also enable Canada to explore a particularly important dimension of its common interests with oil and other raw material exporting countries in the area of development cooperation. Cooperation in this respect could lead to a greater appreciation of mutual positions, and to an opening up of other possibilities that accelerate world development.

3.3 Canada will seek similar kinds of cooperation, particularly in the areas of technical assistance, with developed and developing countries that have a high degree of expertise in the solution to key chronic problems, particularly in rural health, agriculture and rural development.

3.4 Canada will increasingly seek to enter into agreements on joint projects and activities with international institutions, either already existing or newly created, that address critical development problems.

Point 4: Continued Support for International Institutions

Canada will continue to support actively and participate in international institutions as important forums for building cooperative relationships and for mobilizing and channeling resources for development.

4.1 At the Special Session of the United Nations General Assembly in April of 1974, the Secretary of State for External Affairs spoke of "our intention to cooperate fully with other countries in needed adjustments to our trade and payments systems, in matters of commodity trade, in the reduction of trade barriers..." Canada views such forums as increasingly important platforms for the expression by developing countries of their proposals for change in the economic relations among countries. Canada welcomes the expression of development concerns in these forums and will participate fully in such discussions.

4.2 Canada recognizes that a number of multilateral institutions now in existence, such as the World Bank and the International Development Association, effectively generate and distribute resources for development both on a shorter and longer term basis. These international institutions concentrate their action on sectors where the needs of developing countries are greatest. Canada will continue to support them, will participate actively in the formulation of their policies and programs, and will make increasing use of their research and services. Accordingly Canadian financial contributions to these institutions, apart from food aid, will continue to rise, up to a maximum of about 35 per cent of disbursements for international development assistance.

4.3 Canada welcomes discussions on how to adapt existing international institutions to reflect the interests of all members better, especially with regard to their structures and programs. In the formulation of policy, the Canadian Government will wish to ensure that full account is taken of the frequent mutuality of interests between itself and developing countries in order to build actively on areas of common interest.

4.4 Canada will support the introduction of new modes of international cooperation and the improvement of existing international mechanisms where the international community recognizes them as necessary to meet development needs emerging from new circumstances.

4.5 Canada will continue to expand its links with developing countries through Commonwealth and Francophone institutions, building on historical and cultural ties that are particularly favorable to greater mutual understanding and to the pursuit of common interests.

B. Canada's Development Assistance Program

Commitment to Development Assistance

Point 5: Objectives and Principles Governing Canadian Assistance

The objective of the Canadian development assistance program is to support the efforts of developing countries in fostering their economic growth and the evolution of their social systems in a way that will produce a wide distribution of the benefits of development among the populations of these countries, enhance the quality of life and improve the capacity of all sectors of their populations to participate in national development efforts.

5.1 The broad objectives of the development assistance program were set down in the Foreign Policy Review of 1970 in terms still valid today:

"If the elimination of widespread endemic poverty is to be the ultimate result, then the objective of a development assistance program must be to support and foster the growth and evolution of the social, educational, industrial, commercial and administrative systems of the developing countries...and thereby improve the quality of life in these countries.

"The Government regards the economic and social development of the developing countries as the primary objective of the Canadian development assistance program...this objective does not lessen the necessity of relating the development assistance program to other Canadian national objectives. It must not only be relevant but sensitive to them."

5.2 Assistance will be given in support for the developing country's own efforts. Development depends basically on the will and determination of a country's people and government. Canadian assistance will go primarily to those countries that show a determination to mobilize domestic resources for their own development. Thus Canadian assistance will act as a support and catalyst to self-reliant efforts.

5.3 Assistance will be concentrated in those countries which are at the lower end of the development scale, as measured by a variety of economic and other social indicators, and which are most severely affected by current world economic conditions.

5.4 Priority will be given to meeting the basic needs of their populations. Canada will give the highest priority to development projects and programs aimed at improving the living and working conditions of the least privileged sections of the population in recipient countries and at enabling these people to achieve a reasonable degree of self-reliance.

5.5 Canadian development assistance will be compatible with the broad goals of the Government's foreign policy.

5.6 Within the framework of these general principles, and among the variety of policy instruments, the specific purpose of the development assistance program is to transfer resources to poor countries in support of their capacities to engineer their own development.

Point 6: A Steadily Rising Level of Assistance

The Government reaffirms its determination to achieve the official United Nations target of 0.7 per cent of GNP and to move towards this target by annual increases in the proportion of Official Development Assistance to GNP.

6.1 Against the background of the unprecedented needs of the developing countries, a steadily increasing real flow of resources on a concessional basis is essential; official development assistance is recognized as the major instrument for supplying those resources.

6.2 In 1970 the Government announced its intention to increase the amount of funds allocated to international development assistance over the coming years and to move towards the internationally accepted target of 0.7 per cent of GNP. Although Canada did not, like some other members of the OECD, set a date for achievement of the target, it has already made substantial progress towards it. In 1969-70, disbursements amounted to \$277 million or .34 per cent of GNP. In 1974-75 they were \$742 million or about .52 per cent of GNP. This represents an annual average growth rate of 21.7 per cent.

6.3 Despite substantial increases in the amounts of assistance provided by donor nations, inflation has eroded the real value of these transfers. The Development Assistance Committee of the OECD has calculated that there was a 6 per cent fall in the real value of assistance from all donors between 1972 and 1973, in spite of a rise in dollar terms. In some sectors of the development assistance program, inflation has been far higher than that felt by the ordinary Canadian consumer. In 1972 and 1973, the volume of food and fertilizer and other commodities provided under Canada's assistance program declined while costs more than doubled. Thus, the increased funds necessary to reach the target would counter the effect of price rises and provide much needed additional resources.

A More Focused Program

Point 7: Attack on Major World Problems

The Canadian International Development Agency will focus its assistance to a greater extent on the most crucial aspects or problems of development — food production and distribution; rural development; education and training; public health and demography; and shelter and energy.

7.1 The current global situation has reinforced the urgent need for more assistance to food production and rural development, as well as the development and efficient utilization of energy sources; while improvements in basic education and training, in public health and demography, and in the provision of shelter remain essential components of any comprehensive development strategy. At the same time it is recognized that, from an administrative standpoint, greater specialization in fewer sectors will improve the quality of Canadian development expertise and allow for a more rational and efficient use of Canadian resources.

7.2 In proposing increased emphasis on those critical areas Canada will continue to offer its assistance in sectors such as transport and communications where Canadian expertise and technology are appropriate and competitive.

7.3 An adequate balance must be maintained, however, between the several components of the development process. Sectoral specialization of Canadian development assistance should not become a source of distortion of national plans, but rather ensure that proper emphasis is placed on the most crucial and urgent — usually also the most intractable — aspects of development. In most cases, integrated solutions will remain the most effective: the provision of adequate nutrition, for instance, requires not only improvements to agriculture and other forms of food production, but also to distribution and marketing systems as well as to physical and social infrastructures.

7.4 To achieve the objective of a higher degree of concentration on critical issues, while respecting recipients' priorities, a more selective approach will be adopted in the present programming procedures in considering the range of requests from developing countries. More initiatives will be taken in proposing specific sectors of cooperation.

7.5 The cooperation of other federal departments, provincial governments and non-governmental agencies will be enlisted so that adjustments to Canadian capacities in sectors of specialization will reflect the requirements of the bilateral development assistance program as well as domestic needs. Such cooperation should facilitate planned and selective increases in Canadian industrial capabilities and the training and recruitment of managerial and technical experts.

7.6 Canada will support and participate in the activities of the United Nations and other international organizations — official and non-governmental — working in the key sectors of development. Particular attention will be paid to the Action Programs arising from the World Population Conference in Bucharest and the World Food Conference in Rome.

7.7 Priority support will be given to projects and programs of Canadian or international non-governmental organizations directed at the major development issues.

Point 8: Priority to the Poorest Developing Countries

The development assistance program will direct the bulk of its resources and expertise to the poorest countries of the world.

8.1 Canada will continue historic trends and allocate the bulk of its bilateral assistance funds to lower and middle income developing countries. Particular attention will continue to be given to the hardcore least developed countries identified by the United Nations.

8.2 Up to 10 per cent of the bilateral assistance program will be allocated to upper income developing countries. In accordance with World Bank criteria these are countries with per capita incomes of more than \$375 in 1973 dollars. This approximate bench mark separating middle and upper income countries will be reviewed on occasion by Cabinet.

8.3 About one-third of all developing countries have been doubly hit: already among the poorest countries of the Third World, they are the most seriously affected by the global crisis conditions. Considerably higher prices for food, fuel, fertilizer, and other basic necessities have critically overstretched their trade balances. Already burdened with poor and undernourished people, these countries have recently seen their plight worsen. Without a major rescue operation, their economies will shrink rather than grow.

8.4 Because their fragile economies are least able to withstand serious shortages, Canada recognizes that special consideration must be given to these countries. In addition to receiving a large share of Canada's bilateral funds, countries in this category would, in the normal course of operation of the aid program, have greater access to grants rather than loans, technical assistance, local cost financing and food aid, in order to take into account their special situation and to improve the effectiveness of the assistance they receive.

8.5 In addition to marshaling its own resources, Canada will urge, to the extent possible, that the activities of international institutions and consortia, and of Canadian voluntary organizations, ensure a convergence of efforts towards neediest countries.

Point 9: Greater Geographic Concentration

In order to maximize the impact of net resource transfers, Canada will concentrate its bilateral development programs on a limited number of countries, selected on the basis of need, commitment to development, general Canadian interests and the geographic distribution of other donors' bilateral assistance.

9.1 Canada will have programs of continuing bilateral assistance with a limited number of countries in accordance with the principles and policies stated in this document. The selection will also take into account distribution of other bilateral and multilateral programs of assistance. Cabinet will review annually, in the context of the Allocations Memorandum, the list of recipients of bilateral assistance in order to provide the flexibility and the continuity required for an effective use of bilateral assistance resources.

9.2 The broad geographic distribution of funds of the bilateral program will reflect the pattern of greatest needs in the world, as indicated by population and economic conditions, as well as Canada's broad interests. The allocation of funds will also continue to reflect the traditional distribution of Canada's bilateral assistance among the major areas of the world.

9.3 The Government will provide selectively to a wider range of developing countries a facility of about \$200,000 per country per year to be utilized flexibly through a variety of channels to allow for the provision of technical assistance, scholarships, consultant studies and small projects of high development impact, without involving Canada in a continuing bilateral aid relationship with these countries. This facility will be administered largely through Canadian missions and other agencies. It will also be available, with appropriate modifications, to countries with which Canada has continuing programs of bilateral assistance.

9.4 The Government will occasionally provide, from available regional funds, a positive response to development projects that are submitted for Canadian consideration and are outside the ambit of regular programs.

9.5 The Government will monitor the distribution of the major international flows of concessional funds to developing countries and will take these flows into account in planning the Canadian assistance program.

Point 10: Focus on Regional Cooperation

Canada will encourage and promote a regional focus on development problems by supporting regional institutions which bring together several developing countries and by promoting development projects undertaken by groups of countries.

10.1 Development often requires institutional forms of regional cooperation, for major problems transcend national boundaries. Canada will continue to expand support for international organizations at the regional level that are founded and managed by developing countries themselves, such as regional development banks. Special consideration will be given to support for specific projects emanating from these institutions, projects that increase the impact and enhance the efficiency of Canadian assistance. Canada will also increasingly support efforts through regional institutions that promote the development of the region's poorest countries.

10.2 Canada increasingly will adopt a regional framework and perspective in contributing to the solution of problems that extend to several countries. In recent years Canada has already participated by itself or with other financing institutions in important projects of a regional nature, involving the participation of several countries. Such an approach has led for instance to Canadian initiatives in developing a program for the Sahel countries, and in the future could lead to support for projects of states sharing common rivers, valleys, or basins. As Canada increasingly encourages and supports projects regional in scope, Canada will also be attentive to the regional implications of its programs in individual countries.

Point 11: Support for Centres of Research and Innovation

Canada will support national and international research organizations which act as centres of innovation and as instruments for improving indigenous research capability.

11.1 Solving the chronic problems of underdevelopment requires imaginative approaches and new technologies arising out of the specific needs and potential of the developing countries themselves. Development research can supply those elements.

11.2 In providing such support the Government will place emphasis on the following criteria:

- that the research and innovation be directed to solutions of major world problems of food and rural development, training and basic educational needs, health and population planning, shelter and energy;
- that supported activities strengthen the capabilities of developing countries for advancing their own indigenous research and innovation;
- that supported activities have an impact beyond one country or region.

11.3 Canada recognizes the excellent work being done by agricultural research institutes throughout the world in developing more resistant and productive varieties of food plants. Canada will therefore continue to provide support to this network of international research institutes in various fields of agricultural development and particularly to their extension activities.

11.4 The International Development Research Centre (IDRC) is a particularly important instrument for achieving the objectives of development research and will continue to receive Government support. Established in 1970 as a distinct entity for the purpose of promoting research in key areas of international development, it has already established an extensive network of projects and contacts throughout the developing world and has acquired a worldwide reputation. While the IDRC is a Crown Corporation financed from public funds, CIDA and the Centre will seek to strengthen the cooperation between them so that each can benefit increasingly from the activities and experiences of the other.

More Efficient Resource Transfers

Point 12: Flexible Terms of Assistance

The terms of assistance will be flexible and will be adapted to the economic conditions of each partner country. The total degree of concessionality of the Canadian bilateral program will remain not less than 90 per cent.

12.1 The poorest countries will receive the greater proportion of assistance in the form of grants and of the most concessional loans.

12.2 Canada will continue the historic trend of providing the larger part of its loans on terms of 0 per cent interest, 10 years grace period and 50 years maturity.

12.3 Loans to countries at a higher level of development will, when justified by their incomes and foreign-exchange earnings, be extended on terms of 3 per cent interest, 7 years grace period and 30 years maturity.

12.4 Loans to countries at the upper range of the development spectrum would normally be extended on less concessional terms appropriate to their economic position.

12.5 Additional flexibility may be obtained whenever CIDA, the EDC and possibly other Canadian institutions undertake parallel financing in developing countries, particularly those at the upper range of the development spectrum. The CIDA input would be intended to maintain an overall degree of concessionality appropriate to the country concerned.

12.6 The Government will review from time to time the terms of loans in the light of international developments and of the changing policies of major international institutions, taking into account the increasing well-being of some developing countries, the need to preserve the concessional character of the Canadian program, and factors relating to management of a variety of terms.

12.7 Canada will continue to press in international institutions and consortia for improving the degree of concessionality of development assistance flows from richer to poorer countries.

Point 13: Greater Liquidity of Transfers

The development assistance program will increasingly use, on a selective basis, more liquid forms of resource transfers to meet the needs and capacities of particular developing countries and international institutions.

13.1 Many developing countries have, during the 25 years since the inception of the aid programs, evolved the administrative capacity to use effectively forms of aid which are less structured than the traditional ones such as individual integrated projects. Historically, the Canadian bilateral program has used very few resource transfer instruments. Tied capital projects, adviser and training projects and food aid were most common and — with the exception of the latter — most demanding from an administrative point of view. Only recently has Canada begun to utilize a variety of more flexible instruments of transfer.

13.2 The following reasons suggest that more liquid forms of resource transfers should be attempted:

- to provide more flexibility in the overall program to adjust rapidly to changing world conditions;
- to allow for better adjustment of Canadian assistance to the particular needs of each developing country;
- to provide for more rapid transfers in a context where the immediate needs of countries are pressing;
- to recognize the growing capacity and will of individual countries to manage their own development as autonomously as possible;
- to reduce the administrative involvement of CIDA and the consequent need for staff increases in proportion to budget growth;
- to improve the efficiency of the aid program as an instrument for the transfer of resources.

13.3 Increasing the liquidity of the bilateral program will entail selective but more widespread use of general program assistance to key sectors of the economy, lines of credit, tied and untied food aid and commodity assistance, and general support to indigenous institutions (such as development banks). Such instruments will be used where appropriate guarantees of sound utilization of funds can be provided, in order to facilitate the transfer of resources from Canada for the best purposes determined jointly by the recipient and Canada. As a more generalized use is made of such instruments, a constant evaluation will be made to ensure their effectiveness and their use in the most appropriate circumstances.

13.4 Although the assistance provided by international organizations themselves has, until recently, been on the basis of structured projects, efforts have been made by the developing countries, within the framework of the International Monetary Fund (IMF) to obtain liquid resource transfers for development purposes. A significant step in that direction has been the creation, in the course of 1974, of the so-called Oil Facility to provide a form of credit for countries facing acute balance-of-payments problems because of the increase in oil prices. Canada will continue to press in these international institutions for the extension of the most flexible terms to developing countries, whenever possible; and Canadian contributions to multilateral organizations will remain in the form of untied grants or loans.

Point 14: Untying of Procurement for Developing Countries

The Government will liberalize the CIDA procurement regulations by immediately untying its bilateral development loans so that developing countries would be eligible to compete for contracts; it will consider untying to other donor countries in selected cases where this can demonstrably bring significant results to the development program.

14.1 The untying of aid has traditionally been regarded in the international community as a desirable objective. The 1970 Foreign Policy Review on International Development concluded that Canada would “be prepared to work with other donor countries towards agreement on general measures which might be taken to untie development assistance on a multilateral basis.” In the absence of any general disposition by other donors to take concerted measures to untie development assistance funds, the Government decided, in 1970, to introduce specific measures unilaterally to improve the quality of the Canadian program, which had the effect of potentially untying a significant share of the total aid appropriations. These measures included the authority to:

- untie up to 20 per cent of the total bilateral allocations;
- channel approximately 25 per cent of the program through multilateral institutions;
- pay shipping costs on goods provided under the official development assistance program.

14.2 On January 1, 1975, a Memorandum of Understanding came into effect at the Development Assistance Committee of the OECD, with the initial support of eight DAC members, which requires participating governments to untie their bilateral development loans for procurement in developing countries. Canada has not adhered to that Memorandum. On the basis of experience in the USA, which untied to developing countries several years ago, the Government is convinced that adhering to this Understanding would have minimal effects on Canadian exporters and would provide developing countries with trade opportunities among themselves as well as further possibilities to develop their industrial sector. Permitting procurement at less cost in other developing countries has advantages for the recipient and for the source country, which earns economic benefits, including increased foreign exchange.

14.3 Furthermore, the Government will carefully study the implications of untying a greater proportion of bilateral allocations to other donor countries. In the future, situations may arise where a recipient country requires immediate assistance in a sector which cannot readily be met by Canadian capabilities or covered by other assistance programs. In preparing for such situations, the Government will evaluate the impact of the progressive liberalization of the current untying authority on specific sectors of the Canadian economy and weigh this impact against the potential developmental impact on developing countries of liberalized untying provisions. Where it is concluded that improvements in the quality of the development assistance program outweigh any costs to the Canadian economy, CIDA will, in consultation with other Departments, recommend appropriate changes to Government.

Point 15: Relief of Third World Debt

The Government recognizes the serious problem of indebtedness for developing countries and will continue to take a forthcoming attitude towards the provision of debt relief on a case-by-case basis and when exceptional circumstances warrant it.

15.1 The Pearson Commission, in 1969, identified indebtedness as a serious problem for developing countries. Commercial and concessional flows have placed an imposing debt burden of over \$110 billion on developing countries. They are paying more than \$11 billion a year to service that debt, more than the official development assistance of all industrialized countries combined.

15.2 Canada supports the view of the UNCTAD Group of Experts that debt relief should not be considered a normal resource transfer mechanism and that it should be provided only on a case-by-case basis and when exceptional circumstances warrant it.

15.3 Because of its traditional soft terms, Canada is not among those principally responsible for the burden of indebtedness faced by many developing countries; nevertheless, Canada recognizes the international character of the problem and encourages other creditors to do so. Canada has been active in international agreements on refinancing. In addition, on two occasions Canada has unilaterally written off portions of debt due it from developing countries. When circumstances warrant it, Canada will continue to support international efforts to alleviate the foreign-debt burden of the poorest countries and to urge that the softest possible conditions be applied to the renegotiated portions of debt.

Point 16: Cooperation with the Export Development Corporation

CIDA will continue and where appropriate increase its cooperation with the Export Development Corporation (EDC), in activities in developing countries that meet the operating criteria of both institutions.

16.1 One of the ultimate objectives of development cooperation is to lay the foundations for a range of economic relations that reflect a diminishing dependence on concessionality, a growth of self-reliance, and the particular interests and aspirations of each partner.

16.2 As developing countries reach higher ranges of per capita income and are increasingly capable of meeting the elementary needs of their people, they may still require some forms of technical assistance and expertise, and some kinds of capital goods to continue their development process. These needs can be met through the activities of the Export Development Corporation, and of the Canadian business community, as well as of CIDA.

16.3 CIDA's primary purpose is to stimulate development, particularly among the poorer developing countries. The EDC's mandate is to promote the export of Canadian goods and services; insofar as developing countries are concerned, the EDC's activities, as they relate to long-term financing for capital goods, are directed primarily toward the more creditworthy middle and upper income countries. Nevertheless, experience has shown that in some activities that meet the criteria of both institutions, CIDA and the EDC have been able to coordinate their operations effectively, for example through such instruments as parallel lines of credit.

16.4 CIDA will therefore collaborate with the EDC on a selective basis in the joint or parallel support of activities that meet the criteria of both institutions.

Flexible Program Management

Point 17: Diversity of Channels

The interests of developing countries as well as Canada are best served by using a variety of means to transfer resources. The Canadian assistance program will continue to respond to the needs of international institutions, direct government-to-government relations, and non-governmental organizations.

17.1 Rather than determining in advance a fixed proportion of total funds to be transferred through each program, Cabinet will determine annually, on the basis of appropriate planning, the shares of each of the major programs. Over the next few years, it is expected that food aid will represent up to 25 per cent of total funds available. Between 25 and 35 per cent of remaining funds will be allocated to international institutions, from 55 to 70 per cent to bilateral programs, and from 6 to 10 per cent to programs of Canadian and international non-governmental organizations.

17.2 The growing role played by international institutions in the rapid transfer of resources to the developing countries, the Canadian determination to transfer substantial amounts of food aid through multilateral channels, and the need for flexibility in the management of the development assistance program justify lifting the provision established in 1970 that 25 per cent of funds should be allocated to these institutions and allowing greater latitude in determining the share of funds appropriate to circumstances.

17.3 Canada will continue to allocate the greater proportion of its international development funds to bilateral programs of cooperation, and will strive to make them as innovative and as adaptable to individual country situations as possible.

17.4 The growing competence of Canadian non-governmental organizations (NGOs) and their demonstrated ability to mount substantial programs justify increased financial contributions from the Government, while at the same time preserving the maximum degree of flexibility for private initiatives in the formulation and execution of projects. Canada will also expand its new field of support to international NGOs as a complement to the Canadian NGO program.

Point 18: Food Aid

The Government undertakes to support a substantial program of food aid, including the provision of one million tons of grains per year for the next three years. Up to 20 per cent of the food aid program will be available for procurement in third countries where exceptional circumstances warrant.

18.1 While agricultural production is the only long-term solution to food shortages in the developing world, trends in world production and demand, as well as the recent crises, make it extremely likely that food aid will be an urgent and continuing component in development assistance programs. The arguments against food aid, as a deterrent to domestic production and rationalization of the agricultural sector, are well known. Canada, like other donors, must continually weigh the choices between provision of assistance for investment in productive sectors, including agricultural production, as against the immediate consumption demands of food-deficient countries. But until 1980, the precarious level of food stocks stands out above other factors and the prospect that these can be rebuilt in the developing countries is remote.

18.2 The Secretary of State for External Affairs announced a Canadian Commitment at the 1974 Rome Food Conference for the supply of one million tons of grains every year for the following three years, as an expression of Canada's responsibility in contributing to solutions of the world's problems of hunger and malnutrition, in addition to other programs of food assistance. Cabinet will review the implications of these commitments on the total program should food aid absorb a significantly greater portion of the total budget than is envisaged for 1975-76 (23 to 26 per cent). In addition, the food aid program will be reviewed in the light of circumstances as current commitments expire.

18.3 An increasing portion of Canada's food aid will be sent to developing countries through multilateral channels, since their overview of the world's food needs assures a rational and efficient allocation of this resource. However, in circumstances where food aid is a logical component of a Canadian aid program or a component of emergency relief, assistance will be provided through the bilateral program.

18.4 There are occasions where the provision of food aid can represent an important contribution to a country's welfare but where the nature of the food requirements or the difficulties of transport and supply dictate that such food be purchased outside of Canada. In order to meet such requirements, up to 20 per cent of the total annual Canadian food aid program may be untied for procurement in third countries, mainly in the developing world, when circumstances warrant.

18.5 The harmonization of foreign and domestic policies in the agricultural sector is currently under review by a Committee of Senior Officials. There are a number of relevant subjects for the Committee's continuing review including the advisability of guaranteeing, on a first refusal basis, a fixed tonnage of cereals for developing country markets.

Point 19: Emergency Relief

Canada will respond to the increasingly critical impact of emergency situations with more funds, better planned services, and improved coordination with the international community.

19.1 Until now, the international community has responded to disasters on an *ad hoc* basis. It is now clear that the world is moving to a state of “permanent emergency” where the impact of disasters on impoverished populations will be greater than ever. The magnitude of international disasters demands that donors plan in advance their response as a part of overall aid policy. Recent examples of disasters requiring integrated responses are the Sahel, Ethiopia, Bangladesh and Honduras. Canada and other donors have in the past responded quickly and effectively, but it seems certain that the scale of future response by the international community must increase substantially if present trends continue.

19.2 Canada’s past record on emergency relief is internationally recognized as excellent, in terms of the rapidity, relevance, and size of response. Since 1970 Canada has contributed significantly over \$60 million in emergency food aid and disaster relief to stricken areas in East Pakistan, now Bangladesh, Peru, Vietnam, Honduras, Nicaragua, and the Sahel. Canada’s emergency response will therefore in part be improved by building on this past experience and by continuing to be multi-pronged in terms of the needs that are met, the channels that are used, and the linking of short-term relief with longer-term rehabilitation and reconstruction. The cooperation of the Canadian Armed Forces in Canada’s international relief effort will continue, for they have played an excellent and invaluable role in contributing expertise, service and transportation facilities to further such relief efforts.

19.3 In strengthening its ability to respond to a variety of emergency situations, the Government will ensure that no distortion or imbalance affects the development assistance program, to the detriment of activities designed to improve the longer-term well-being of people in developing countries.

Point 20: A Permanent Planning Capability

The Canadian International Development Agency will continue to assess, in the light of experience and changing world circumstances, the objectives and policies of Canada's development cooperation and will recommend changes to Cabinet through the appropriate interdepartmental mechanisms.

20.1 This review represents a “best assessment” of present circumstances and the foreseeable future. Further policy changes, some of them significant, are not only possible, but likely. Ongoing assessment of Canada's development cooperation is necessary in the light of the currently rapid evolution of relations between developed and developing countries. At the same time, an effective permanent capacity for short and long-term planning requires appreciation of development as a long-term process and of the appropriate time frames for change to be manifest.

20.2 It is imperative that CIDA monitor and review constantly progress in the implementation of the Strategy and provide the necessary adjustments in the light of changes; that the Agency be able to review regularly its objectives, priorities and programs and, in consultation with other Departments through the Interdepartmental Committee on Development Assistance (ICDA) and the Canadian International Development Board (CIDB), make appropriate recommendations to the Government. The Interdepartmental Committee on Economic Relations with Developing Countries (ICERDC) will be an effective mechanism in monitoring and reviewing progress in the implementation of many of the important elements of the Strategy.

20.3 In order to be aware of and sensitive to issues, needs, and opportunities in international development, Canada will periodically hold special consultations with developing countries outside the ambit of international institutions.

C. Participation of Canadians

Point 21: Involvement of the Canadian Community

Though the official program of development cooperation may be financed and administered by the Government, it will be organized in such a way as to support, strengthen, and intensify the widest possible participation of all sectors of the Canadian community: individuals and voluntary non-profit organizations, the governments of the provinces, the several departments of the federal and provincial governments, universities, and the business sector. To support such efforts, the Government will implement an improved and expanded program to ensure that relevant information on all dimensions of international development is made available to the public.

21.1 The Government will encourage the setting up of a special voluntary fund that will facilitate the participation of provinces, of non-governmental organizations, and of individuals in the global Canadian food aid effort.

21.2 Local, provincial and national non-governmental organizations and groups, representing people in all regions and walks of life, are already playing an important part in international cooperation. This has prompted six provincial governments, notably Alberta, Saskatchewan, Manitoba, British Columbia, Ontario and Quebec, to provide direct financial support for various types of international cooperation. Such initiatives are likely to stimulate even greater activity in, and fund-raising for, international cooperation by Canadians.

21.3 A benefit to Canadians is represented in the thousands of returning teachers, engineers, nurses and other Canadian personnel who serve abroad. Their overseas experience benefits them as individuals and enriches Canadian society. It adds a new educational and cultural dimension to our relations with the developing countries and makes Canada a beneficiary as well as a donor.

21.4 The Canadian business and industry community continues to play an active role in international development. As an additional benefit arising from Canada's development program, thousands of jobs are created in all sectors of the Canadian economy and in all regions of the country while market opportunities abroad are enhanced for Canadian enterprises. The Government will continue to seek ways whereby Canadian business and industry can contribute to strengthening managerial capacity in developing countries.

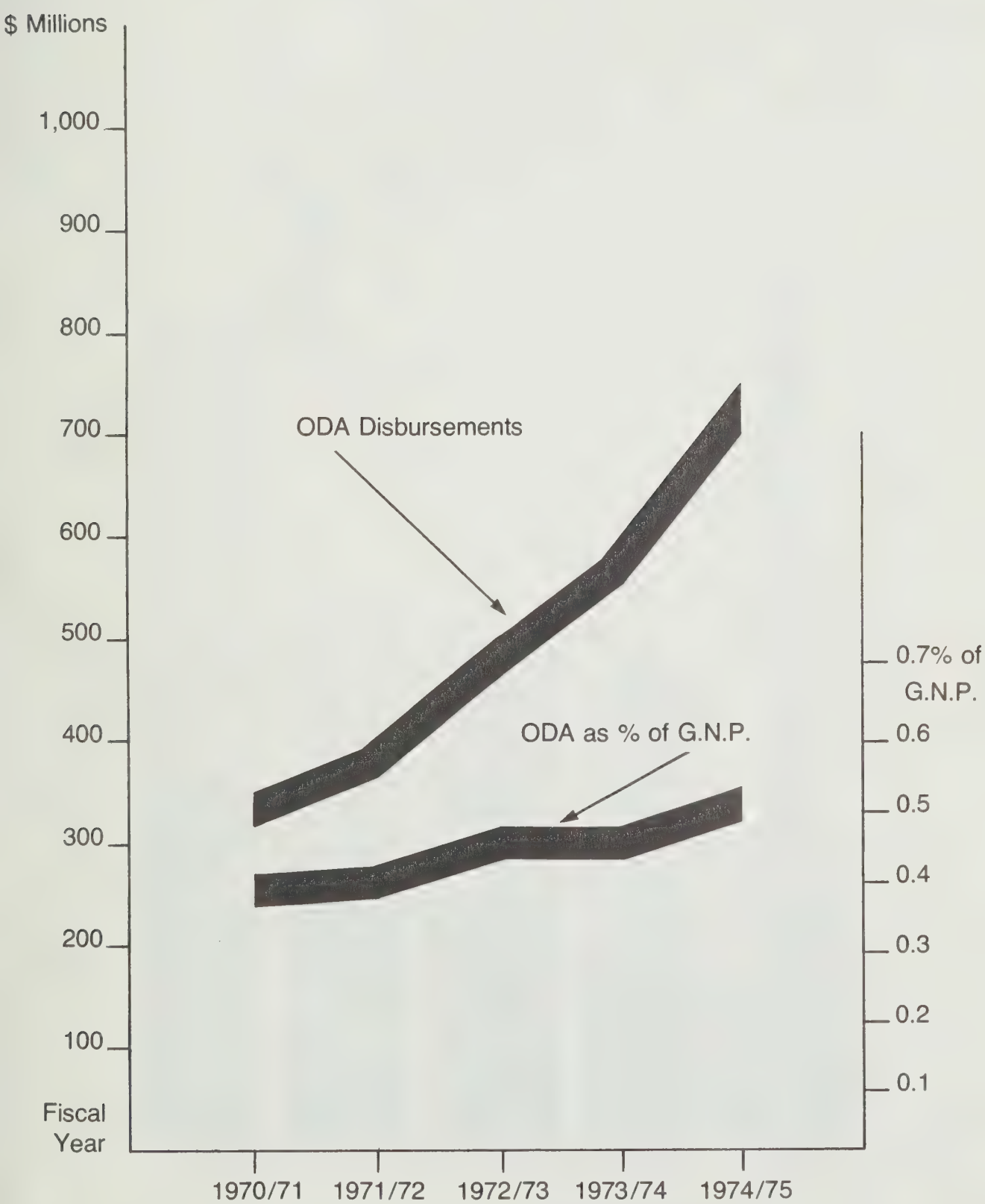
21.5 The mounting interest and concern of Canadians in issues of international development underlines the need for mechanisms, both formal and informal, to maintain and strengthen dialogue between the Government and the Canadian people on this topic. These mechanisms include regional and national consultations with Canadians from all walks of life, enhanced regional liaison programs, and increased support for activities that inform the Canadian people about international cooperation.

21.6 International development cooperation opens many new vistas and opportunities for Canadians. In solidarity with others, we enrich our own heritage, mature as a nation, strengthen our national purpose, and relate more effectively to the world in which we live.

Appendix I

Growth of Canadian Official Development Assistance

(Fiscal Year)	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75
Left Hand Scale: ODA Disbursements in \$ Millions	346	395	507	588	742
Right Hand Scale: As a Percentage of G.N.P.	0.40	0.41	0.48	0.47	0.52

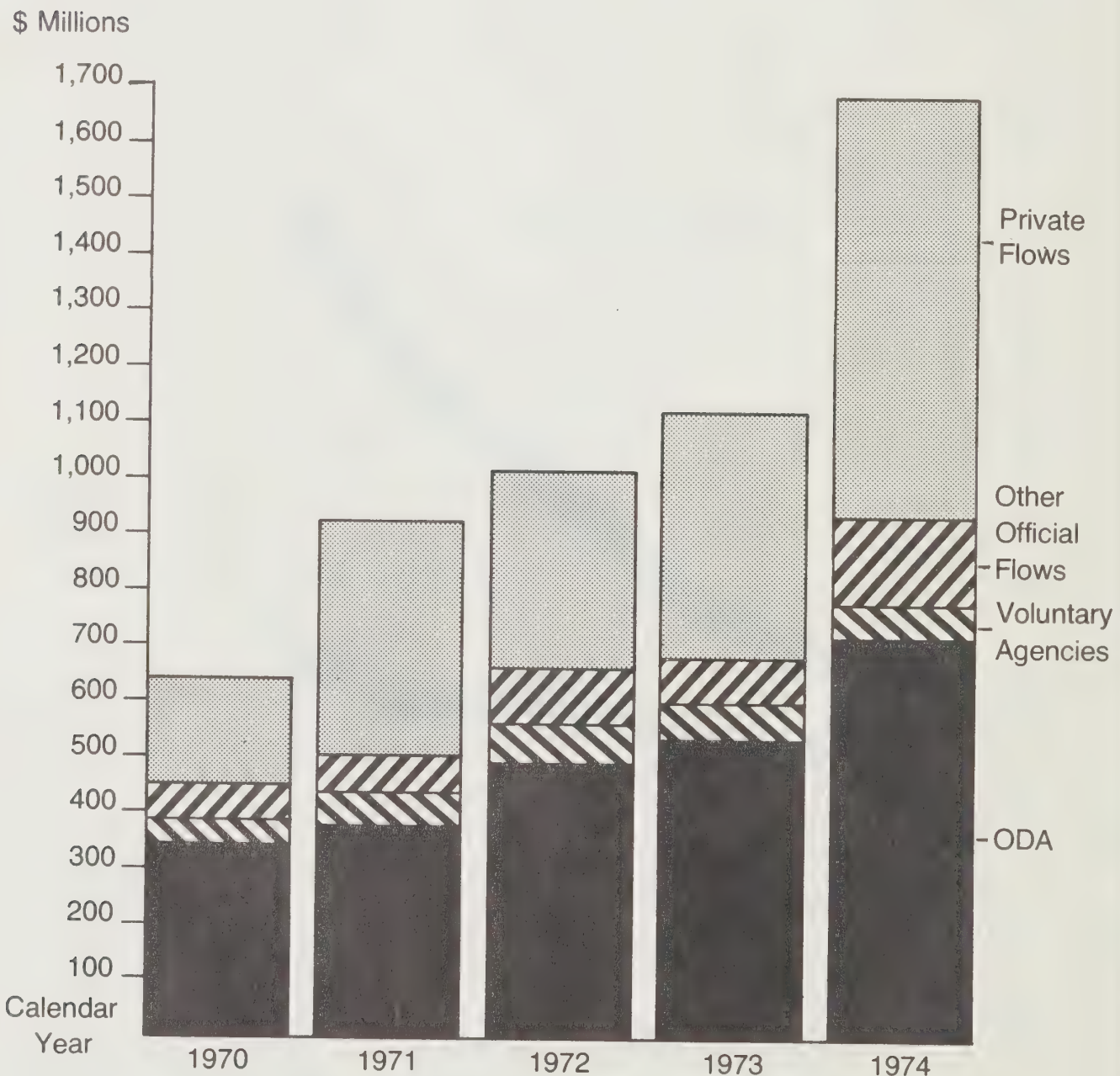


Source: Historical Statistics, Policy Branch, CIDA

Appendix II

Growth of Total Net Flows of Canadian Financial Resources to LDC s

(Calendar Year)	(\$ US millions rounded)				
	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>	<u>1973</u>	<u>1974</u>
Official Development Assistance	346 (54.9%)	391 (42.3%)	492 (48.5%)	515 (46.6%)	713 (42.5%)
Voluntary Agencies	52 (8.3%)	49 (5.3%)	54 (5.3%)	78 (7.1%)	57 (3.4%)
Other Official Flows	56 (9.0%)	60 (6.5%)	114 (11.2%)	76 (6.9%)	160 (9.5%)
Private Flows	176 (27.8%)	424 (45.9%)	355 (35.0%)	435 (39.4%)	747 (44.6%)
TOTAL	630 (100%)	924 (100%)	1,015 (100%)	1,105 (100%)	1,677 (100%)

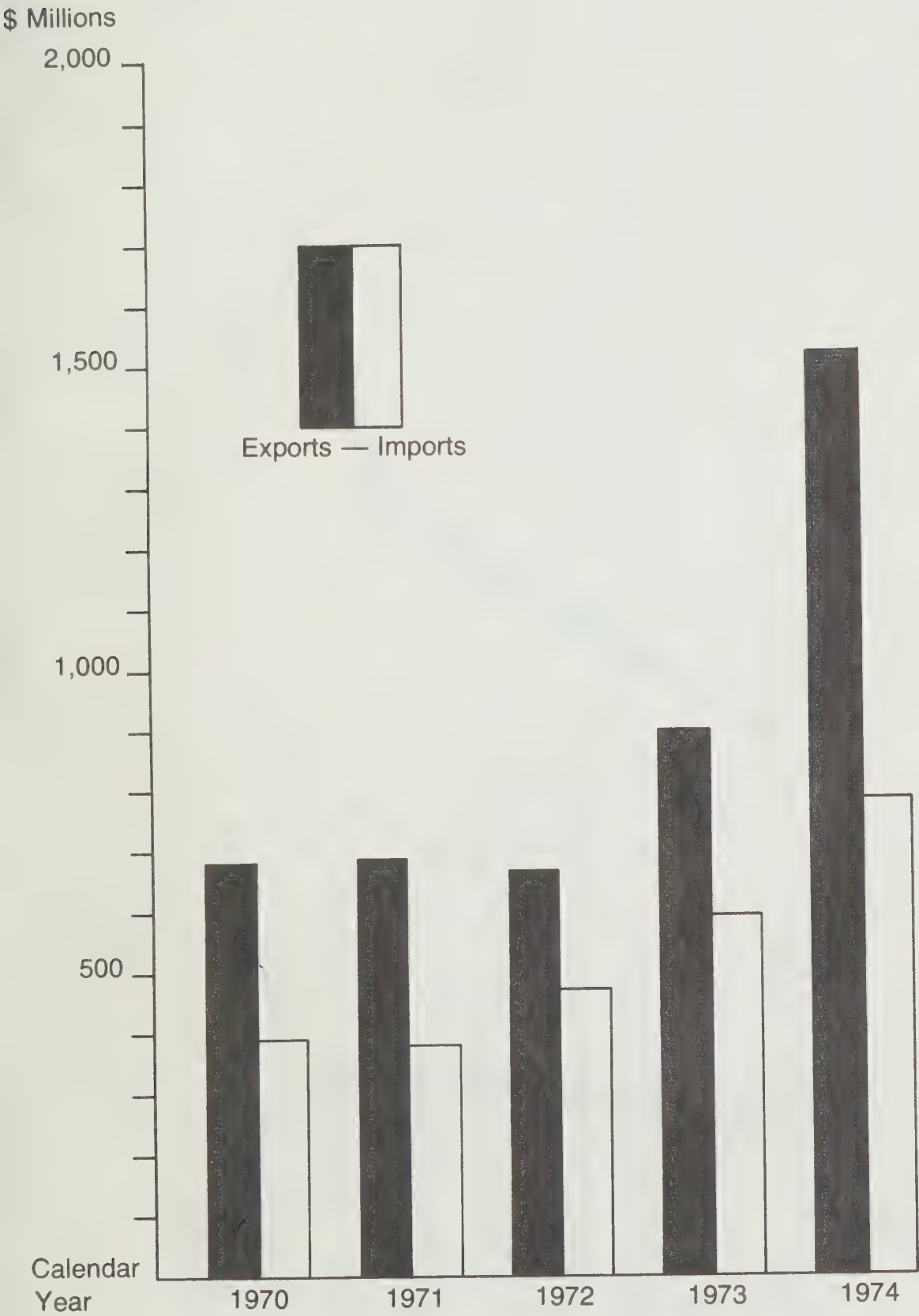


Source: Annual Reports by Canada to the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Appendix III

Canadian Trade with Main Recipients of Bilateral Aid

		(\$ millions rounded)				
	(Calendar Year)	1970	1971	1972	1973	1974
Exports		679	685	663	882	1,500
Imports		396	388	451	590	779
Balance		283	298	211	292	722

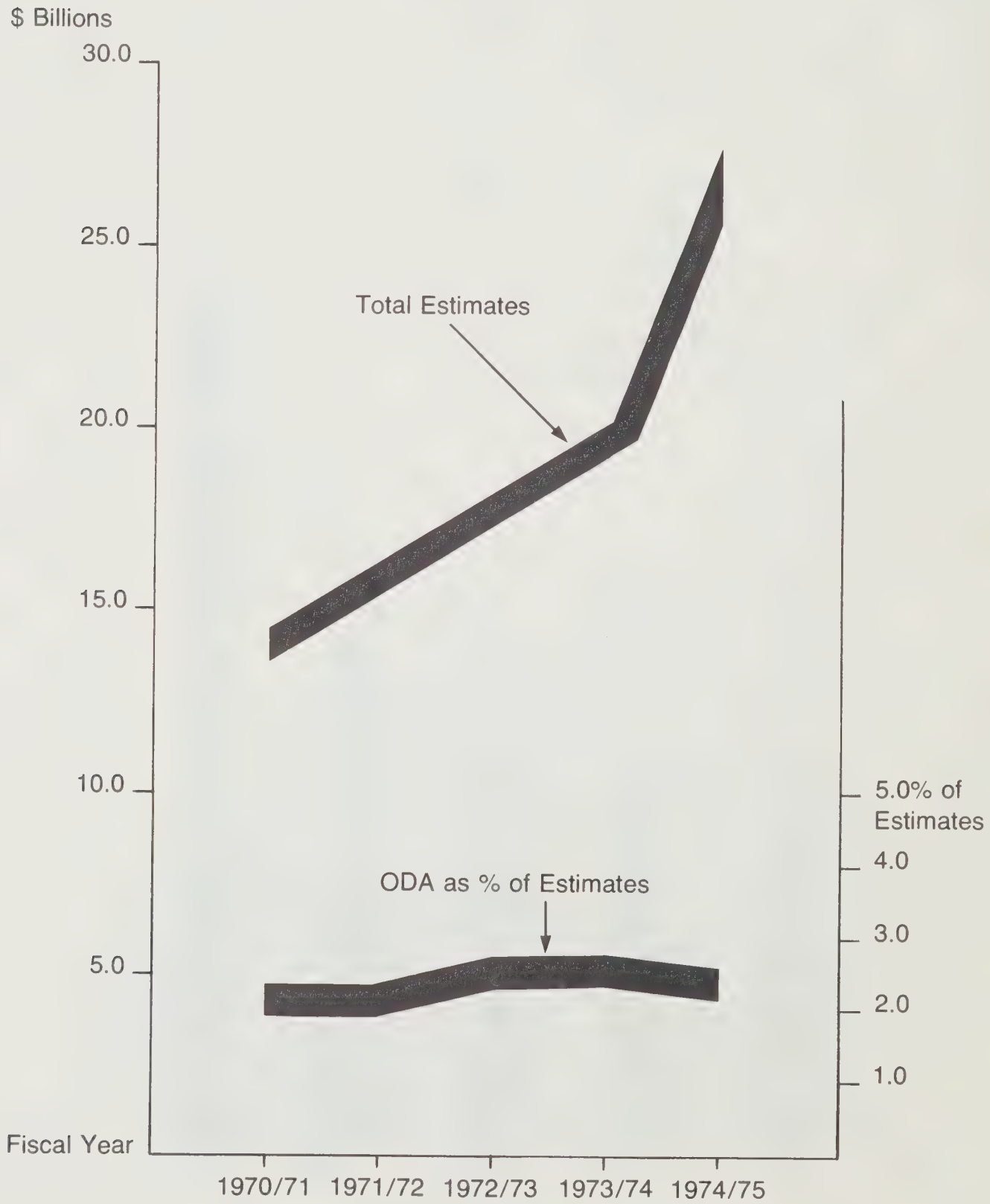


Source: CIDA Annual Reviews
Statistics Canada.

Appendix IV

Disbursements of Canadian Official Development Assistance as a Percentage of Total Federal Government Estimates

		(\$ billions)				
(Fiscal Year)		1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75
Left Hand Scale:						
Total Government Estimates		14.7	16.6	18.3	20.1	28.2
Right Hand Scale:						
ODA as a Percentage of Estimates		2.36	2.37	2.78	2.80	2.69

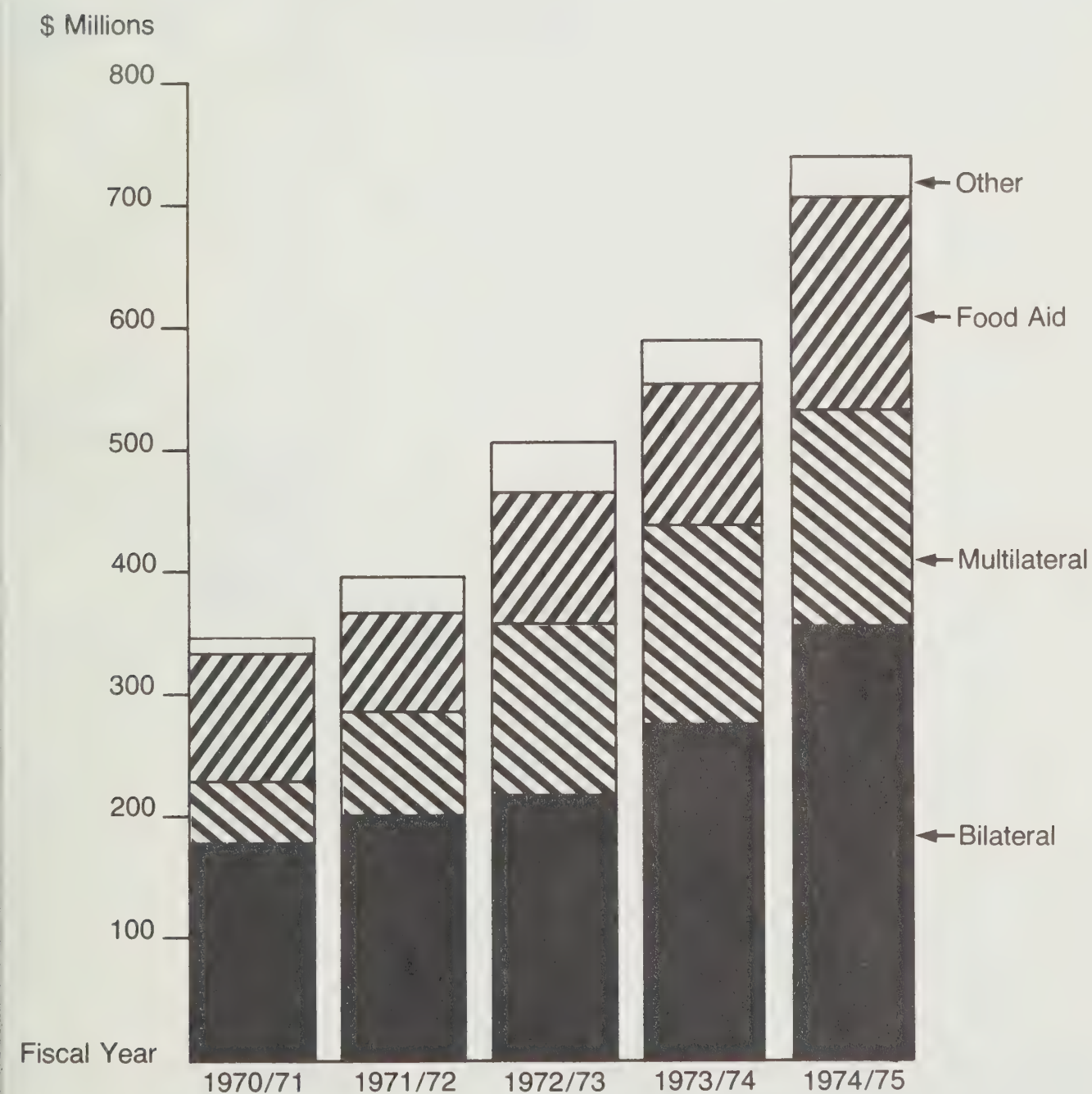


Source: Government of Canada Estimates
Historical Statistics, Policy Branch, CIDA

Appendix V

Breakdown of Canadian Disbursements by Program

	(\$ millions rounded)				
(Fiscal Year)	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75
Bilateral	178 (51.4%)	205 (51.9%)	223 (44.0%)	272 (46.3%)	339 (45.7%)
Multilateral	50 (14.5%)	82 (20.8%)	137 (27.0%)	165 (28.1%)	182 (24.5%)
Food Aid	104 (30.1%)	80 (20.3%)	112 (22.1%)	115 (19.6%)	175 (23.6%)
Other	14 (4.0%)	28 (7.1%)	35 (6.9%)	36 (6.1%)	46 (6.2%)
TOTAL	346 (100%)	395 (100%)	507 (100%)	588 (100%)	742 (100%)

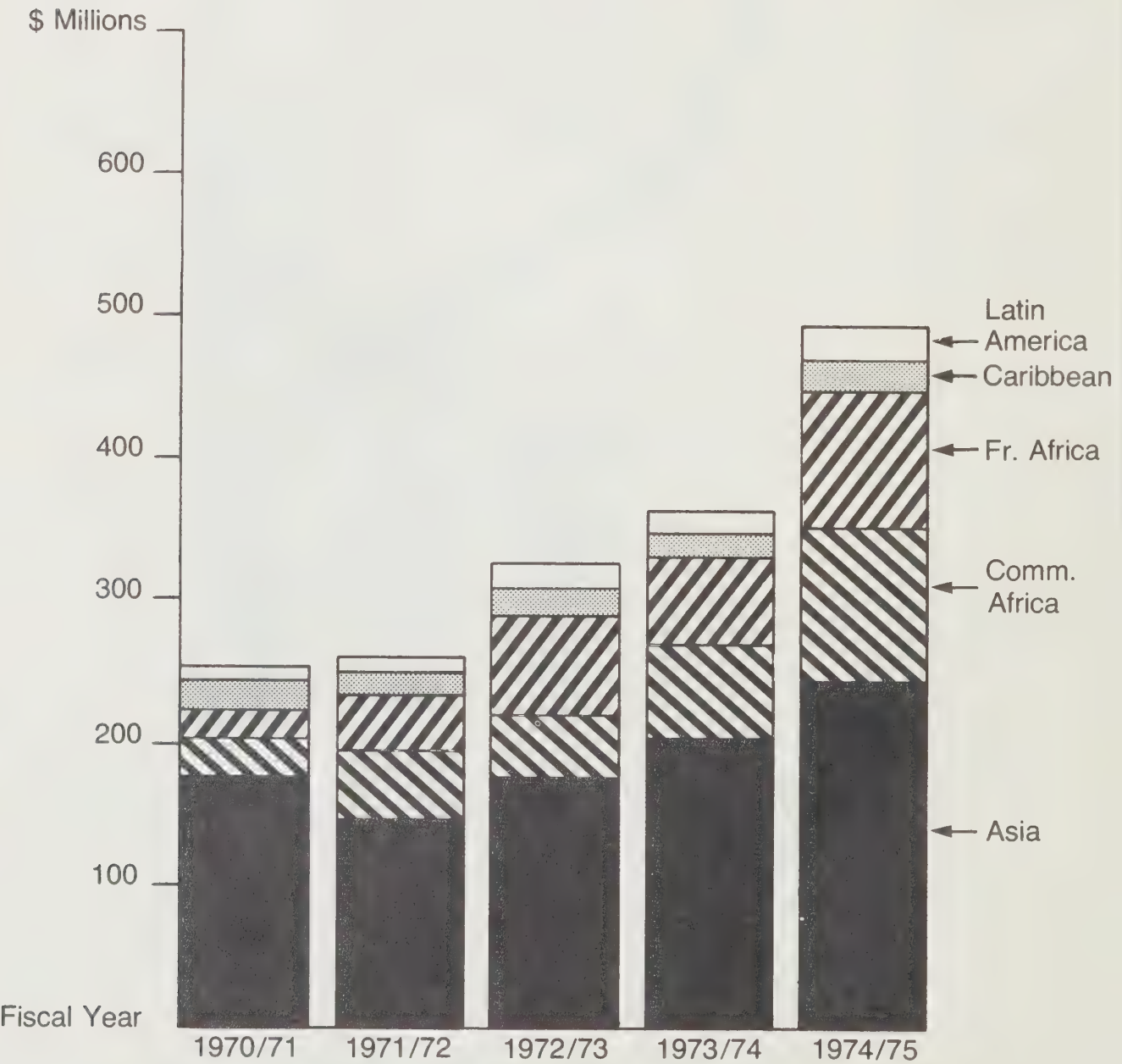


Source: Historical Statistics, Policy Branch, CIDA

Appendix VI

Regional Breakdown of Canadian Bilateral Disbursements (Incl. Bilateral Food Aid)

	(\$ millions rounded)				
(Fiscal Year)	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75
Asia	180 (68.4%)	148 (55.6%)	175 (55.4%)	204 (56.0%)	244 (49.5%)
Commonwealth Africa	25 (9.5%)	50 (18.8%)	54 (17.1%)	64 (17.6%)	109 (22.1%)
Francophone Africa	30 (11.4%)	45 (16.9%)	59 (18.7%)	67 (18.4%)	99 (20.1%)
Caribbean	19 (7.2%)	14 (5.3%)	16 (5.1%)	16 (4.4%)	20 (4.1%)
Latin America	9 (3.4%)	9 (3.4%)	12 (3.8%)	13 (3.6%)	21 (4.3%)
TOTAL	263 (100%)	266 (100%)	316 (100%)	363 (100%)	493 (100%)



Source: Historical Statistics, Policy Branch, CIDA

Appendix VII

Distribution of Canadian Bilateral Aid Flows by GNP Level of Recipient Countries

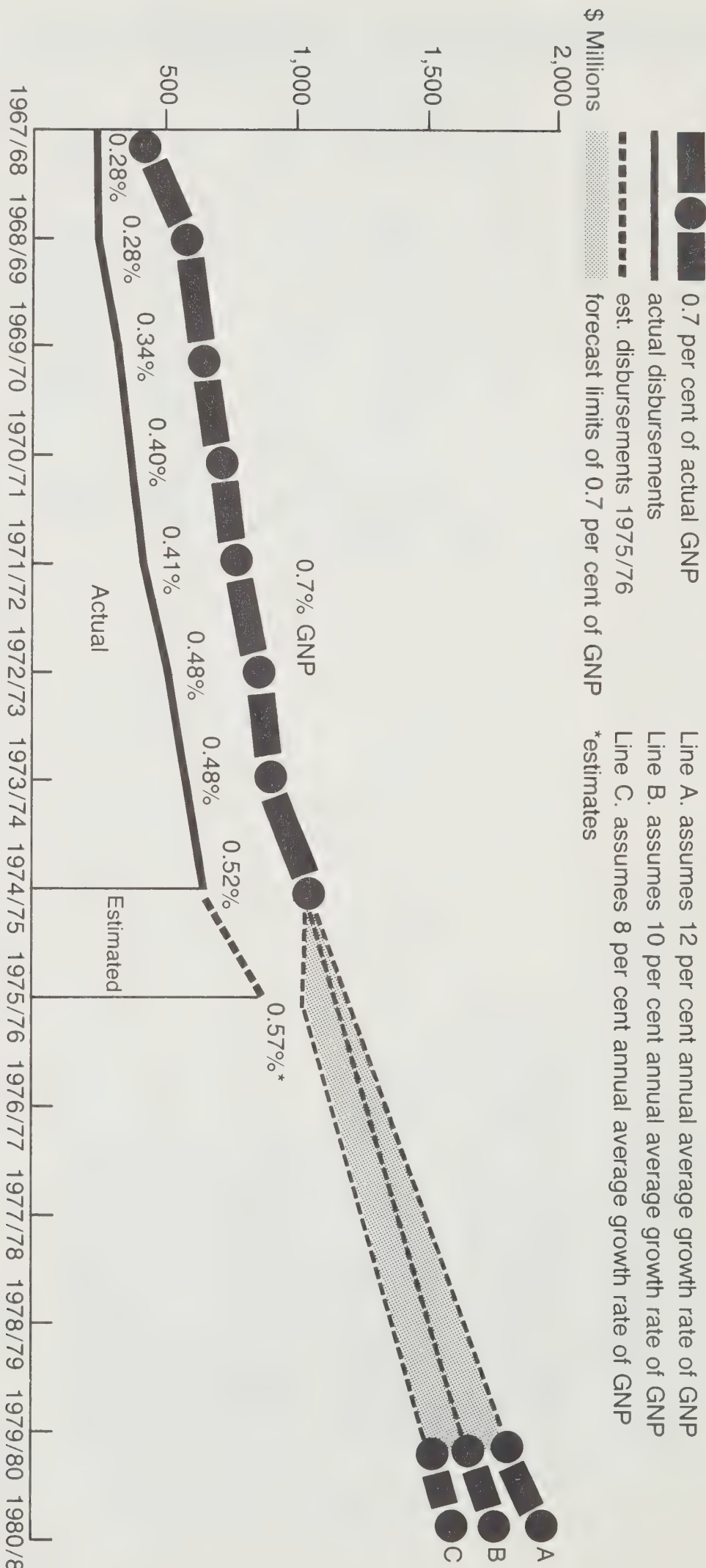
	(\$ Cdn. millions)				
(Fiscal Year)	<u>1970/71</u>	<u>1971/72</u>	<u>1972/73</u>	<u>1973/74</u>	<u>1974/75</u>
<u>Categories of Countries:</u>					
Less than \$200 GNP	187.83	183.40	210.91	260.21	359.52
By Percentage	(71.38)	(68.84)	(66.81)	(71.70)	(72.97)
GNP \$200 - \$375	29.27	31.41	49.24	37.18	54.64
By Percentage	(11.12)	(11.79)	(15.60)	(10.24)	(11.09)
GNP over \$375	41.87	49.41	52.94	56.13	67.82
By Percentage	(15.91)	(18.55)	(16.77)	(15.47)	(13.77)
Regional and Unallocable	4.19	2.19	2.60	9.40	10.69
By Percentage	<u>(1.59)</u>	<u>(0.82)</u>	<u>(0.82)</u>	<u>(2.59)</u>	<u>(2.17)</u>
Total Bilateral Aid	263.16	266.41	315.69	362.92	492.67
By Percentage	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)	(100.00)

Sources: GNP — World Bank Atlas 1974

Disbursements — 1970/71 — 1973/74 Historical Statistics, Policy Branch, CIDA
1974/75 CIDA FRS March Final

Appendix VIII

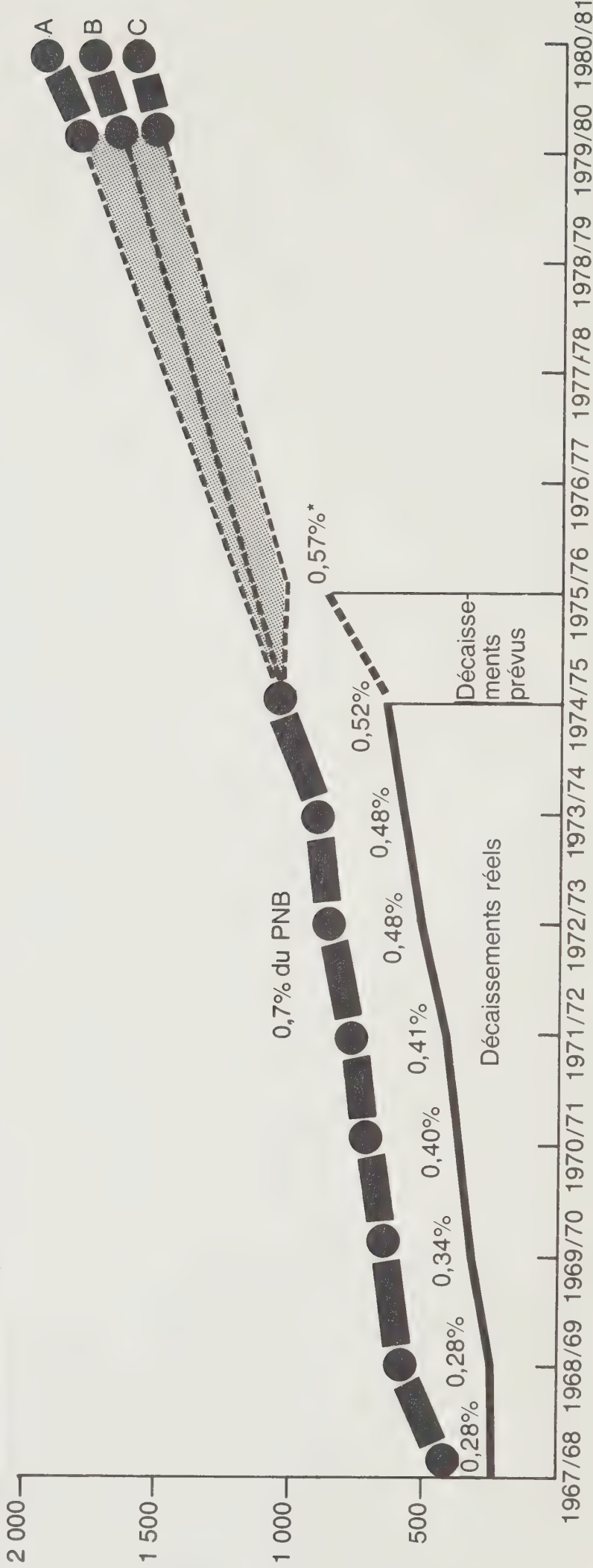
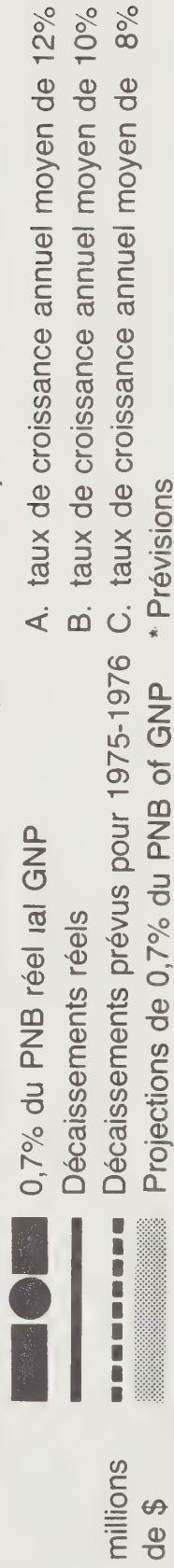
Actual and Estimated Disbursements of Canadian Official Development Assistance in Relation to the Official UN Target (0.7 per cent of GNP)



Sources: CIDA Annual Reviews
Statistics Canada
1975/76 Program Forecast, Policy Branch, CIDA.

Appendice VIII

Décaissements réels et prévus de l'aide publique au développement du Canada en regard de l'objectif officiel de l'ONU (0,7% du PNB)



Sources: Rapports annuels de l'ACDI, Statistiques Canada, Prévisions de programme 1975-1976, Direction générale des politiques, ACDI

Appendice VII

Détail des décaissements bilatéraux du Canada par PNB/habitant des bénéficiaires

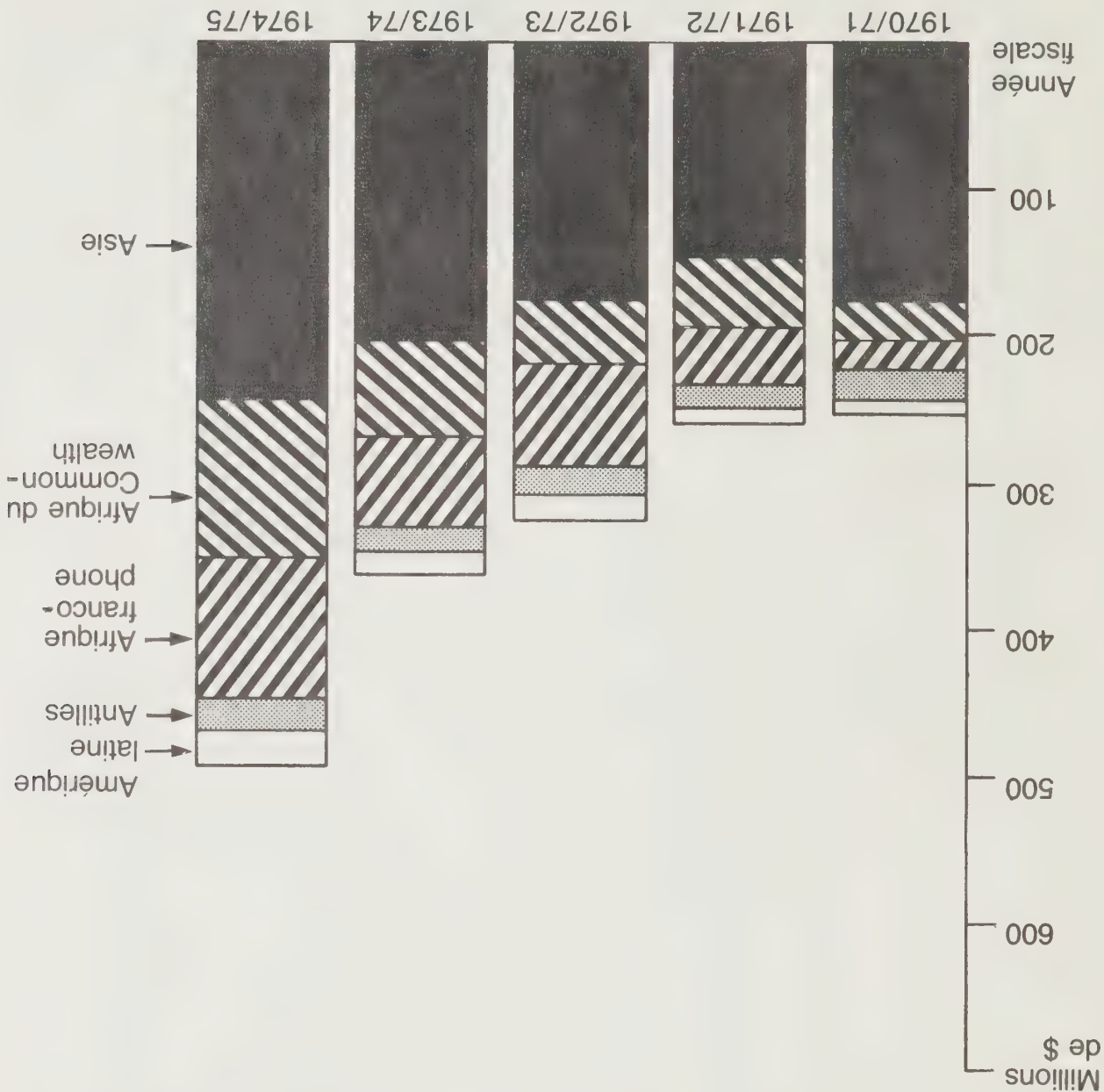
(millions de \$ canadiens)					(Année fiscale)	
					1970/71	1971/72
					1972/73	1973/74
					1974/75	
PNB PAR HABITANT:						
moins de \$200	187,3	183,40	210,91	260,21	359,52	
pourcentage	(71,38)	(68,84)	(66,81)	(71,70)	(72,97)	
de \$200 à \$375	29,27	31,41	49,24	37,18	54,64	
pourcentage	(11,12)	(11,79)	(15,60)	(10,24)	(11,09)	
\$375 et plus	41,87	49,41	52,94	56,13	67,82	
pourcentage	(15,91)	(18,55)	(16,77)	(15,47)	(13,77)	
Décaissements régionaux et autres	4,19	2,19	2,60	9,40	10,69	
pourcentage	(1,59)	(0,82)	(0,82)	(2,59)	(2,17)	
Total	263,16	266,41	315,69	362,92	492,67	
pourcentage	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	

Sources: PNB: Atlas 1974 de la Banque mondiale
Décaissements: 1970-1971 à 1973-1974: Statistiques, Direction générale des politiques, ACDI
1974-1975: ACDI SRF mars (rapport final)

Appendice VI

Détail des décaissements bilatéraux du Canada par région
(y compris l'aide alimentaire bilatérale)

(millions de \$: chiffres arrondis)					
	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75
Asie	180	148	175	204	244
	(68,4%)	(55,6%)	(55,4%)	(56%)	(49,5%)
Afrique du Commonwealth	25	50	54	64	109
	(9,5%)	(18,8%)	(17,1%)	(17,6%)	(22,1%)
Afrique francophone	30	45	59	67	99
	(11,4%)	(16,9%)	(18,7%)	(18,4%)	(20,1%)
Antilles	19	14	16	16	20
	(7,2%)	(5,3%)	(5,1%)	(4,4%)	(4,1%)
Amérique latine	9	9	12	13	21
	(3,4%)	(3,4%)	(3,8%)	(3,6%)	(4,3%)
Total	263	266	316	363	493
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

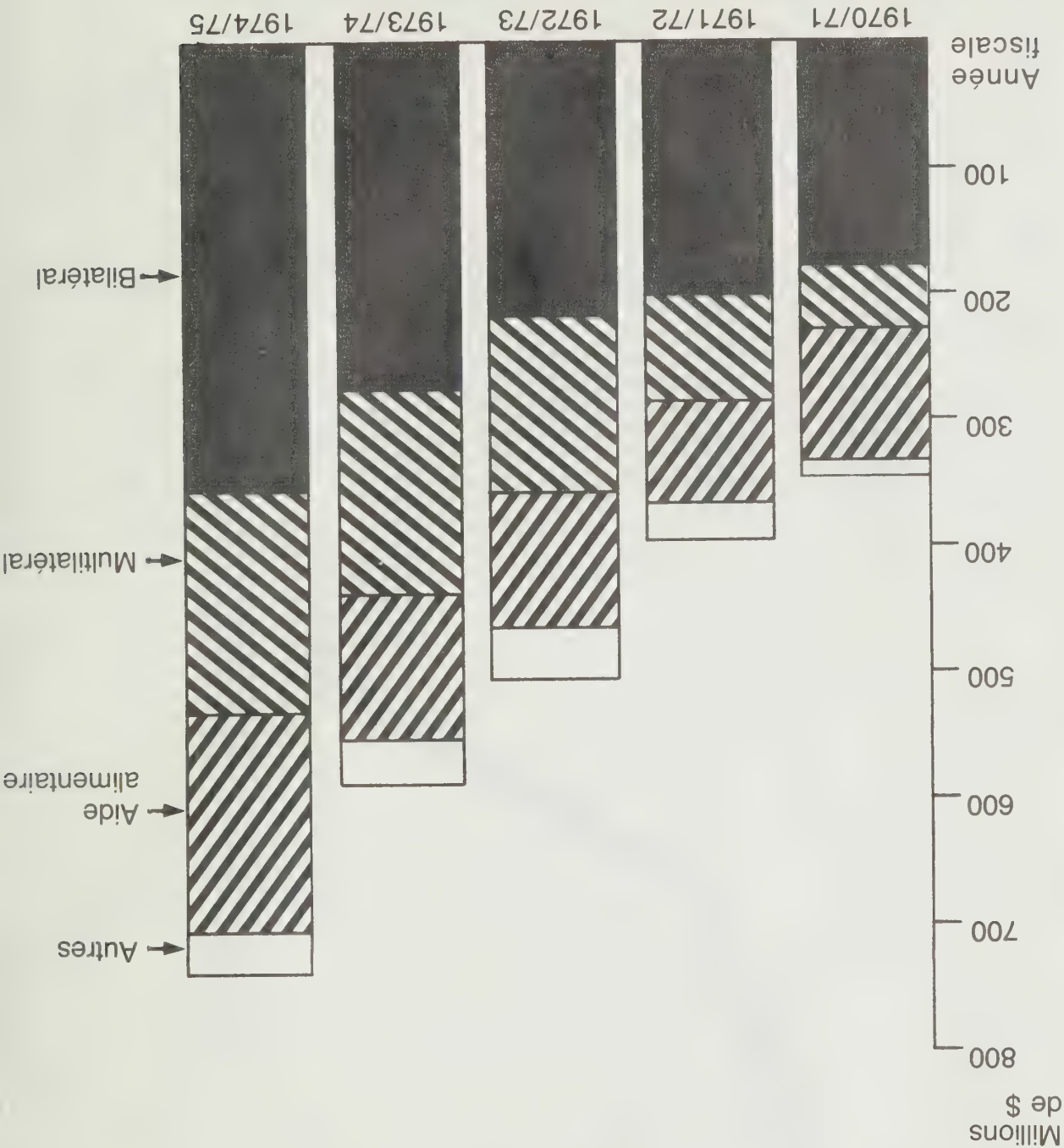


Source: Statistiques, Direction générale des politiques, ACDI

Appendice V

Détail des décaissements du Canada par programme

(millions de \$: chiffres arrondis)					(Année fiscale)	
1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75		
178	205	233	272	339	Bilatéral	
(51,4%)	(51,9%)	(44,0%)	(46,3%)	(45,7%)		
50	82	137	165	182	Multilatéral	
(14,5%)	(20,8%)	(27%)	(28,1%)	(24,5%)		
104	80	112	115	175	Aide alimentaire	
(30,1%)	(20,3%)	(22,1%)	(19,6%)	(23,6%)		
14	28	35	36	46	Autres	
(4%)	(7,1%)	(6,9%)	(6,1%)	(6,2%)		
346	395	507	588	742	Total	
(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)		

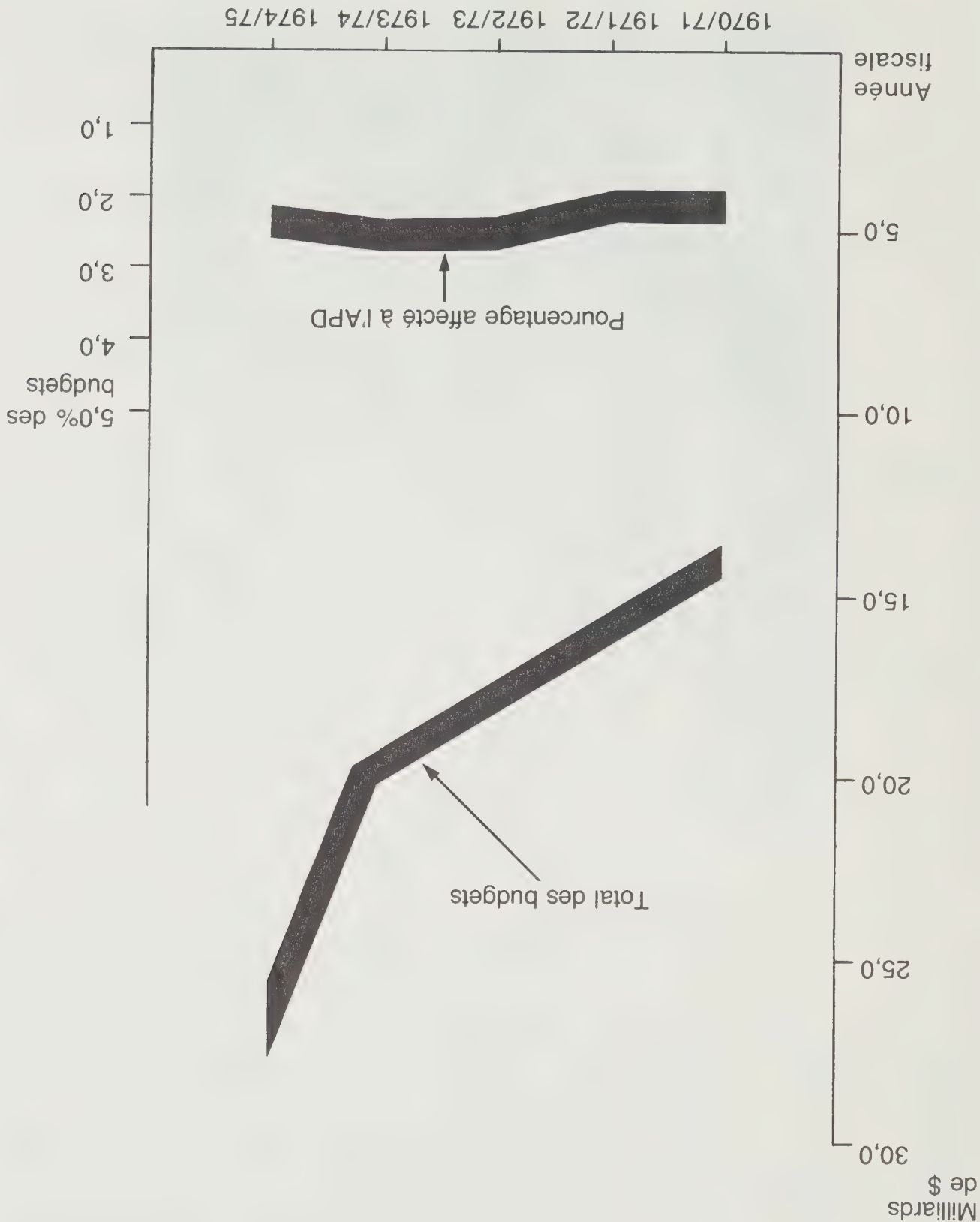


Source: Statistiques, Direction générale des politiques, ACDI

Appendice IV

Décaissement APD du Canada en pourcentage du total des prévisions budgétaires fédérales

(milliards de \$)		(Année fiscale)				
		1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75
A gauche: Total des prévisions budgétaires fédérales		14,7	16,6	18,3	20,1	28,2
A droite: Pourcentage affecté à l'APD		2,36	2,37	2,78	2,80	2,69



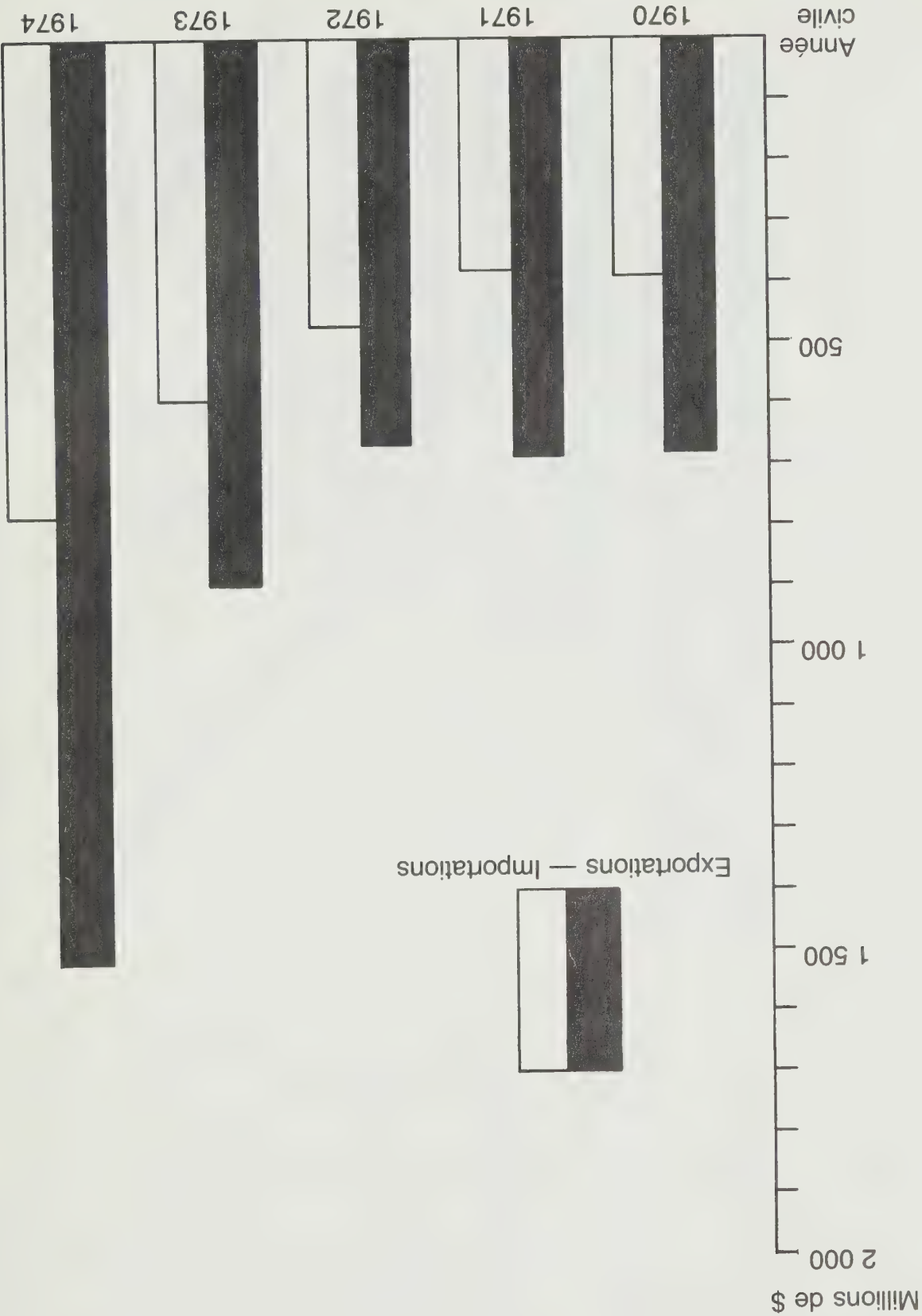
Sources: Prévisions budgétaires du Gouvernement canadien
Statistiques, Direction générale des politiques, APD

Appendice III

Commerce canadien avec les principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale

(millions de \$: chiffres arrondis)

(Année civile)		1970	1971	1972	1973	1974
Exportations	679	685	663	882	1 500	
Importations	396	388	451	590	779	
Balance	283	298	211	292	722	

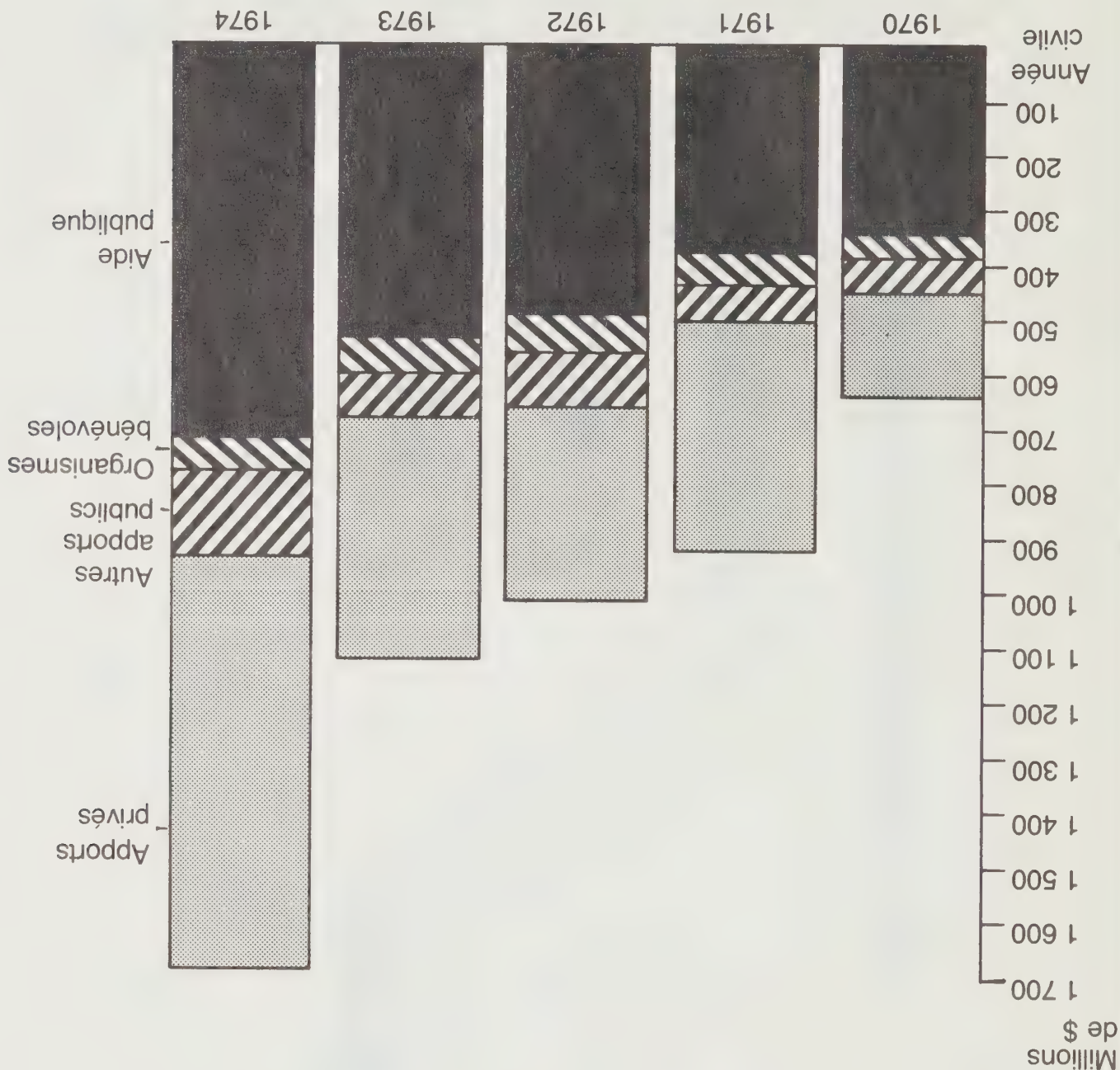


Sources: Rapports annuels de l'ACDI
Statistiques Canada

Appendice II

Croissance des apports de ressources financières du Canada aux pays moins développés

		(millions de \$ US : chiffres arrondis)				
		(Année civile)				
		1970	1971	1972	1973	1974
Aide publique		346	391	492	515	713
		(54,9%)	(42,3%)	(48,5%)	(46,6%)	(42,5%)
Organismes bénévoles		52	49	54	78	57
		(8,3%)	(5,3%)	(5,3%)	(7,1%)	(3,4%)
Autres apports publics		56	60	114	76	160
		(9%)	(6,5%)	(11,2%)	(6,9%)	(9,5%)
Apports privés		176	424	355	435	747
		(27,8%)	(45,9%)	(35%)	(39,4%)	(44,6%)
Total		630	924	1 015	1 105	1 677
		(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)

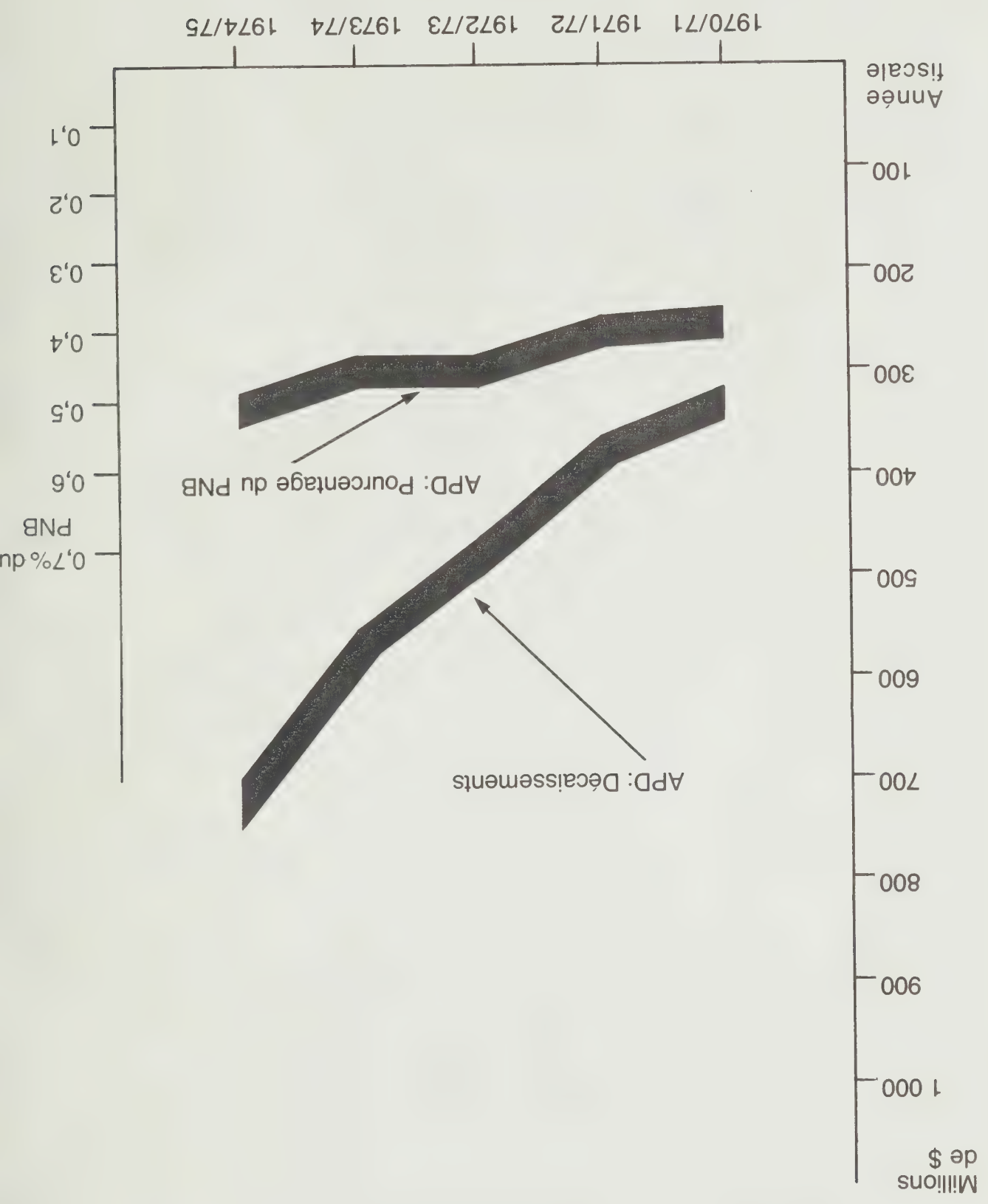


Source: Mémoires annuels du Canada au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Appendice I

Croissance de l'aide publique au développement (APD) du Canada

(Année fiscale)		A gauche: Décaissements APD en millions de \$					A droite: APD en pourcentage du PNB	
1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75			1970/71	1974/75
346	395	507	588	742			0,40	0,52
							0,41	0,47
							0,48	



Source: Statistiques, Direction générale des politiques, ACDI

C. Participation des Canadiens

Point 21 : Participation de la société canadienne

Même si le programme public de coopération au développement est financé et administré par le gouvernement, il sera organisé de façon à appuyer, à renforcer et à intensifier la participation de tous les secteurs de la société canadienne: citoyens, organisations privées sans but lucratif, gouvernements provinciaux, ministères des gouvernements fédéral et provinciaux, universités et milieu des affaires. Pour appuyer ces initiatives, le gouvernement mettra en oeuvre un programme amélioré et élargi d'information sur toutes les dimensions du développement international.

21.1 Le gouvernement encouragera la création d'un fonds spécial afin de faciliter la participation des provinces, des organisations non gouvernementales et des particuliers à l'ensemble des initiatives canadiennes en matière d'aide alimentaire.

21.2 Les associations et organisations non gouvernementales, locales, provinciales et nationales, qui regroupent des personnes de toutes les régions et de tous les milieux, jouent déjà un rôle important dans le domaine de la coopération internationale. Leur action a amené six gouvernements provinciaux, ceux de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec, à financer directement divers types de coopération internationale. Ces initiatives devraient stimuler la participation des Canadiens à la coopération internationale et à son financement.

21.3 Les Canadiens bénéficient de l'expérience de milliers d'enseignants, d'ingénieurs, d'infirmières et d'autres coopérants canadiens qui reviennent d'une affectation à l'étranger. Leur expérience outre-mer leur profite sur le plan individuel et enrichit la société canadienne. Elle ajoute de nouvelles dimensions éducatives et culturelles à nos relations avec les pays en développement et fait du Canada aussi bien un bénéficiaire qu'un donateur.

21.4 Les secteurs commerciaux et industriels canadiens continuent à participer activement au développement international. Parmi les autres avantages qui découlent du programme canadien d'aide au développement, des milliers d'emplois sont créés dans tous les secteurs de l'économie canadienne et dans toutes les régions du pays, tandis que les entreprises canadiennes voient se multiplier leurs débouchés à l'étranger. Le gouvernement continuera à chercher les moyens par lesquels les industries et les entreprises canadiennes peuvent continuer à relever la compétence administrative des pays en développement.

21.5 La préoccupation et l'intérêt grandissants des Canadiens pour les questions de développement international font ressortir la nécessité d'établir des mécanismes de maintien et de renforcement du dialogue, formel et informel, entre le gouvernement et la population canadienne. Il s'agira de consultations régionales et nationales avec les Canadiens de tous les milieux, de meilleurs programmes régionaux de liaison et d'un appui accru aux activités visant à informer la population canadienne au sujet de la coopération internationale.

21.6 La coopération au développement international ouvre aux Canadiens bon nombre de nouvelles avenues et possibilités. Solidaires des autres, nous enrichissons notre propre patrimoine, mûrissons en tant que nation, renforçons notre raison d'être nationale et créons des liens plus efficaces avec le monde où nous vivons.

Point 20: Capacité permanente de planification
L'Agence canadienne de développement international continuera d'évaluer, à la lumière de l'expérience et de l'évolution de la situation mondiale, les objectifs et les politiques de la coopération canadienne au développement et recommandera au Cabinet, par les voies interministérielles appropriées, les modifications qui s'imposent.

20.1 Le présent examen représente "la meilleure appréciation" de la situation actuelle et de l'avenir prévisible. Non seulement de nouvelles et parfois importantes modifications de la politique sont-elles possibles, mais encore sont-elles probables. L'évolution très rapide des relations actuelles entre les pays développés et les pays en développement fait apparaître la nécessité d'une évaluation permanente de la coopération canadienne au développement. Il en va de même si l'on veut maintenir une capacité efficace et permanente de planification à court et à long terme, car il faut bien admettre que le développement est une opération de longue haleine et qu'à partir de là on doit prendre conscience des délais nécessaires à la manifestation des changements.

20.2 Il importe que l'ACDI suive avec un esprit critique la mise en oeuvre de la Stratégie, apporte les correctifs qui s'imposeraient à la suite de changements, réévalue périodiquement ses objectifs, ses priorités et ses programmes, et, après consultations avec d'autres ministères par l'intermédiaire du Conseil canadien de développement international (CCDI) et du Comité interministériel de l'aide au développement (CIAD), fasse au gouvernement les recommandations qui s'imposent. Le Comité interministériel sur les relations économiques avec les pays en développement (CIREPD) sera un instrument efficace de surveillance de l'examen de la mise en oeuvre de plusieurs éléments importants de la Stratégie.

20.3 Afin de se sensibiliser aux problèmes, aux besoins et aux possibilités du développement international, le Canada tiendra régulièrement des consultations spéciales avec les pays en développement, et ce, en dehors du cadre des institutions internationales.

Point 19: Secours d'urgence

Le Canada répondra aux situations d'urgence en augmentant les fonds, en planifiant davantage ses services et en améliorant la coordination de ses actions de secours avec celles de la communauté internationale.

19.1 Jusqu'à maintenant, la communauté internationale s'est contentée de réagir aux désastres une fois le fait accompli. Il est maintenant évident que le monde évolue vers un état de "crise permanente" dont les répercussions sur les populations appauvries seront plus grandes que jamais. L'ampleur des désastres internationaux peut être telle que les donateurs auront à prévoir des plans d'action dans le cadre d'une politique d'aide globale et concertée. Parmi les récents sinistres qui ont exigé une action concertée, mentionnons ceux du Sahel, de l'Éthiopie, du Bangladesh et du Honduras. Le Canada et d'autres donateurs ont, par le passé, réagi rapidement et efficacement, mais il semble certain qu'à l'avenir, la communauté internationale devra agir sur une toute autre échelle si les tendances actuelles se maintiennent.

19.2 La communauté internationale reconnaît que, jusqu'à maintenant, les secours d'urgence du Canada ont toujours été rapides, appropriés et généreux. Depuis 1970, la contribution canadienne sous forme d'aide alimentaire d'urgence et de secours d'urgence aux sinistres s'est élevée à plus de 60 millions de dollars dans les régions du Pakistan oriental, devenu le Bangla-Desh, du Pérou, du Vietnam, du Honduras, du Nicaragua et du Sahel. La réaction canadienne aux situations d'urgence sera donc en partie améliorée en tirant des leçons de cette expérience et en demeurant multiforme, notamment au niveau des besoins à combler, des moyens d'action et des liens entre, d'une part, les secours à court terme et, d'autre part, le rétablissement et la reconstruction à long terme. Les Forces armées canadiennes continueront à participer aux efforts canadiens de secours internationaux; elles ont déjà joué un rôle excellent et inestimable dans les opérations de secours en fournissant des compétences, des services et des moyens de transport.

19.3 En renforçant ses moyens d'action face aux diverses situations d'urgence, le gouvernement veillera à ce qu'il n'en découle aucune distorsion ni aucun déséquilibre susceptible d'entraver le programme d'aide au développement, à savoir les activités déjà mises en oeuvre au bénéfice du bien-être à long terme des populations des pays en développement.

Le gouvernement s'engage à appuyer un vaste programme d'aide alimentaire, et notamment à fournir un million de tonnes de céréales par année pendant les trois prochaines années. Si des circonstances exceptionnelles le justifient, jusqu'à 20 p. 100 du programme d'aide alimentaire pourra servir à des achats dans des tiers pays.

Point 18: Aide alimentaire

18.1 Si la production agricole est, à long terme, l'unique solution aux pénuries alimentaires dans le tiers-monde, les tendances de la production et de la demande mondiales, ainsi que les crises récentes, laissent présager que l'aide alimentaire demeurera fort probablement un élément urgent et continu des programmes d'aide au développement. On connaît bien les arguments selon lesquels l'aide alimentaire décourage la production interne et entrave la rationalisation du secteur agricole. Le Canada, comme les autres donateurs, doit continuellement choisir entre investir son aide dans les secteurs de production, y compris l'agriculture, et répondre aux demandes immédiates de consommation des pays démunis au point de vue alimentaire. Toutefois, le niveau précaire des réserves alimentaires prévues jusqu'en 1980 figure en tête des facteurs à considérer; il est peu probable que ces réserves puissent d'ici là être reconstituées dans les pays en développement.

18.2 Lors de la conférence mondiale de l'alimentation qui a eu lieu à Rome, en 1974, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures a annoncé l'engagement canadien de fournir annuellement, en plus de l'aide alimentaire au titre d'autres programmes, un million de tonnes de céréales pendant les trois années suivantes, témoignant ainsi de notre profond souci de contribuer à résoudre les problèmes mondiaux de la famine et de la malnutrition. Si l'aide alimentaire en venait à absorber une part beaucoup plus importante du budget total que celle prévue en 1975-1976 (23 à 26 p. 100), le Cabinet réexaminera l'incidence de ces engagements sur le programme global. En outre, le programme d'aide alimentaire sera revu à la lumière de la situation qui prévaudra à l'expiration des engagements actuels.

18.3 Une part de plus en plus grande de l'aide alimentaire canadienne sera ache-minée vers les pays en développement par la voie d'organisations multi-latérales qui, grâce à leur vue d'ensemble des besoins alimentaires mondiaux, peuvent en assurer une répartition rationnelle et efficace. Toutefois, lorsque l'aide alimentaire constituera une composante logique d'un programme canadien d'aide ou de secours d'urgence, l'aide sera fournie par la voie du programme bilatéral.

18.4 Il arrive que l'aide alimentaire contribue grandement au bien-être d'un pays, mais que la nature des exigences alimentaires ou les difficultés de transport et d'approvisionnement obligent à acheter les denrées alimentaires à l'extérieur du Canada. Afin de satisfaire à de telles exigences, jusqu'à 20 p. 100 de l'ensemble du programme canadien d'aide alimentaire pourra être délé à des fins d'achat dans des pays autres que le Canada, principalement dans ceux du tiers-monde.

18.5 Un comité de hauts fonctionnaires étudie actuellement l'harmonisation des politiques nationales et étrangères dans le secteur agricole. Cette revue embrasse plusieurs questions pertinentes, dont celle concernant l'opportunité de garantir, avec la première option d'achat, un volume fixe de céréales aux marchés des pays en voie de développement.

Souplesse dans l'administration des programmes

Point 17: Diversité des voies de l'aide

Il sera tout à l'avantage des pays en développement et du Canada d'utiliser divers instruments de transfert des ressources. Le programme canadien d'aide continuera à satisfaire les besoins des institutions internationales, des relations directes entre gouvernements et des organisations non gouvernementales.

17.1 Au lieu de fixer à l'avance les crédits de chaque programme, le Cabinet déterminera chaque année, en fonction d'une planification appropriée, la part de chacun. Au cours des années qui viennent, on s'attend que l'aide alimentaire représente jusqu'à 25 p. 100 de tous les fonds versés. Des fonds restants entre 25 et 35 p. 100 seront affectés aux institutions internationales, de 55 à 70 p. 100 aux programmes bilatéraux et entre 6 et 10 p. 100 aux programmes des organisations non gouvernementales canadiennes et internationales.

17.2 Le rôle grandissant des institutions internationales dans le transfert rapide des ressources aux pays en développement, la volonté du Canada d'acheminer des quantités importantes d'aide alimentaire par les voies multilatérales et le besoin de souplesse dans la gestion du programme d'aide au développement justifient l'abolition du plafond de 25 p. 100, fixé en 1970, pour les crédits affectés à ces institutions, et le principe d'une plus grande latitude dans la détermination des fonds qui conviennent à chaque circonstance.

17.3 Le Canada continuera à affecter la plus grande part de ses fonds de développement international aux programmes bilatéraux de coopération et s'efforcera de trouver des programmes innovateurs qui soient le mieux adaptés à la situation particulière de chaque pays.

17.4 La compétence croissante des ONG canadiennes et leur aptitude à exécuter de vastes programmes justifient un apport financier accru de la part du gouvernement et, en même temps, une plus grande latitude dans l'élaboration et l'exécution de leurs projets privés. De plus, en complément de son programme d'appui aux ONG canadiennes, le Canada élargira son soutien financier aux ONG internationales.

Point 16: Collaboration avec la Société pour l'expansion des exportations

L'ACDI poursuivra et, au besoin, élargira sa collaboration avec la Société pour l'expansion des exportations (SFE) en vue de participer, dans les pays en développement, à des activités qui satisfont aux critères des deux organismes.

16.1 La coopération au développement doit, entre autres, jeter les bases d'un éventail de relations économiques, lequel harmonise une auto-suffisance accrue et une libéralité décroissante; en bref, les aspirations et les intérêts particuliers de chaque partenaire.

16.2 Lorsque les pays en développement parviennent à hausser leur revenu par habitant et peuvent de mieux en mieux satisfaire les besoins élémentaires de leur population, ils peuvent avoir encore besoin de compétences, d'assistance technique et de certains biens d'équipement. La Société pour l'expansion des exportations, les milieux financiers canadiens et l'ACDI peuvent répondre à ces besoins.

16.3 L'ACDI vise à stimuler le développement des pays en développement, notamment celui des pays les plus démunis. La SFE, quant à elle, cherche à promouvoir l'exportation des biens et services canadiens; aussi ses activités de financement concernent-elles davantage les pays en développement à revenu moyen ou plus élevé. Néanmoins, dans plusieurs cas, l'ACDI et la SFE ont su coordonner efficacement leurs efforts, notamment dans celui des lignes de crédit parallèles.

16.4 En conséquence et sur une base sélective, l'ACDI et la SFE fourniront un appui mixte ou parallèle à des activités qui répondent aux critères des deux organismes.

Point 15: Allègement de la dette du tiers-monde

Le gouvernement reconnaît que l'endettement des pays en développement pose un problème sérieux et conservera une attitude ouverte en ce qui concerne l'allègement de ce fardeau, y recourant cas par cas et lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient.

15.1 La Commission Pearson, en 1969, a reconnu que l'endettement était un sérieux problème pour les pays en développement. Les apports à conditions commerciales ou libérales ont soumis ces pays au fardeau d'un endettement de plus de 110 milliards de dollars. Pour le service de leurs dettes, ils paient 11 milliards de dollars par année, soit plus que l'aide publique au développement de tous les pays industrialisés réunis.

15.2 Le Canada appuie l'opinion du Groupe des experts de la CNUCED, selon laquelle l'allègement de ces dettes ne devraient pas être considéré comme un mécanisme normal de transfert de ressources, et qu'on ne devrait y recourir que cas par cas et lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient.

15.3 A cause des conditions habituellement favorables de ses prêts, le Canada ne figure pas parmi les principaux responsables du fardeau d'endettement de nombreux pays en développement; néanmoins, le Canada reconnaît le caractère international du problème et encourage les autres donateurs à le reconnaître également. Le Canada a joué un rôle actif dans la conclusion d'accords internationaux de refinancement. Il a, en outre, à deux occasions, détaqué des portions de dettes contractées envers lui par des pays en développement. Lorsque les circonstances le justifient, le Canada continuera à soutenir les efforts internationaux visant à alléger le fardeau d'endettement des pays les plus pauvres et à insister pour que les conditions les plus favorables possible soient appliquées aux portions renégociées des dettes.

Point 14: Délitement des achats des pays en développement

Le gouvernement libéralisera les règlements de l'ACDI touchant les achats en déliaut immédiatement ses prêts de développement bilatéraux de façon que les pays en développement soient admissibles à l'adjudication des contrats, et en envisageant de délier des crédits en faveur d'autres pays donateurs dans les cas particuliers où il est démontré que cette mesure aura une incidence significative sur le programme de développement.

14.1 La communauté internationale a traditionnellement considéré le déliement de l'aide comme un objectif souhaitable. Dans la Déclaration de politique étrangère (1970), le gouvernement concluait que le Canada serait "disposé à essayer de s'entendre avec d'autres pays donateurs au sujet des modalités que l'on pourrait fixer en vue de libéraliser l'aide multilatérale au développement". Les pays donateurs n'ayant pas manifesté, de façon générale, l'intention de prendre des mesures concertées pour délier les crédits d'aide au développement, le gouvernement, pour améliorer la qualité du programme canadien, a décidé, en 1970, d'adopter unilatéralement des mesures précises visant à délier une proportion importante des crédits d'aide. Ces mesures comprenaient l'autorisation:

- de délier jusqu'à 20 p. 100 l'ensemble des crédits bilatéraux;
- d'acheminer environ 25 p. 100 du programme par l'entremise d'institutions multilatérales;
- de payer les frais d'expédition de tous les biens fournis dans le cadre du programme d'assistance publique.

14.2 Le 1^{er} janvier 1975, grâce à l'appui initial de huit membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, un protocole d'entente est entré en vigueur, en vertu duquel les gouvernements participants doivent délier leurs prêts de développement bilatéraux en vue de permettre des achats dans des pays en développement. Le Canada n'a pas encore adhéré à cet accord. Pourtant, à la lumière de l'expérience des États-Unis, qui ont délié leur aide aux pays en développement il y a plusieurs années, le gouvernement est convaincu que l'adhésion à ce protocole d'entente aurait des répercussions minimales sur les exportateurs canadiens, permettrait aux pays en développement de se créer mutuellement des débouchés commerciaux et donnerait à ces pays de meilleures chances de développer leur propre secteur industriel. La possibilité d'acheter à un coût moindre dans d'autres pays en développement comporte des avantages pour le bénéficiaire et le pays fournisseur, lequel en retire des avantages économiques, notamment l'augmentation de ses réserves en devises étrangères.

14.3 En conséquence, le gouvernement étudiera soigneusement l'incidence du déliement en faveur d'autres pays donateurs d'une plus grande part des crédits bilatéraux. Il peut arriver qu'un pays bénéficiaire ait besoin d'une aide immédiate dans un secteur où les capacités canadiennes ne peuvent suffire ou que d'autres programmes d'aide ne peuvent prendre en charge immédiatement. Pour se préparer à de telles éventualités, le gouvernement évaluera l'incidence d'un déliement progressif sur des secteurs particuliers de l'économie canadienne et en fonction des bénéfices qu'en tireraient les pays en développement. Une fois établi que les avantages d'une libéralisation du programme d'aide au développement l'emportent sur les inconvénients pour l'économie canadienne, l'ACDI, après consultation avec d'autres ministères, recommandera au gouvernement les modifications qui s'imposent.

sion possible, le Canada continuera à plaider, au sein des institutions internationales, en faveur de l'octroi aux pays en développement des modalités les plus souples. Les contributions canadiennes aux organisations multilatérales seront maintenues sous forme de subventions et de prêts non liés.

Point 13: Liquidité accrue des transferts

Le programme d'aide au développement utilisera de plus en plus, et de façon sélective, des formes plus liquides de transferts de ressources en fonction des besoins et des capacités des différents pays en développement et des différentes institutions internationales.

13.1 Au cours des 25 dernières années, depuis l'instauration des programmes d'aide, nombre de pays en développement ont acquis la capacité administrative voulue pour utiliser efficacement des formes d'aide moins structurées que les méthodes traditionnelles, notamment les projets intégrés. Jusqu'à ce jour le programme bilatéral canadien a utilisé très peu d'instruments de transfert des ressources. Les projets d'investissement liés, les projets d'assistance technique et de formation ainsi que l'aide alimentaire étaient choses courantes et, à l'exception de cette dernière, exigeaient beaucoup du Canada sur le plan administratif. Ce n'est que récemment que le Canada s'est tourné vers un éventail d'instruments de transfert plus souples.

13.2 Les raisons qui suivent indiquent qu'il y aurait lieu de mettre à l'essai des formes plus liquides de transfert des ressources:

- donner plus de souplesse au programme d'aide en général de façon à pouvoir l'adapter rapidement aux nouvelles conditions mondiales;
- permettre une meilleure adaptation de l'aide canadienne aux besoins particuliers de chaque pays en développement;
- accélérer les transferts lorsque les besoins immédiats des pays sont pressants;
- reconnaître la capacité administrative et la volonté de plus en plus grandes de certains pays de gérer de façon aussi autonome que possible leur propre développement;
- diminuer le rôle administratif de l'ACDI et la nécessité d'accroître à priori le personnel proportionnellement à la hausse du budget;
- améliorer l'efficacité du programme d'aide en tant qu'instrument de transfert des ressources.

13.3 L'accroissement de la liquidité du programme bilatéral entraînera une utilisation sélective mais plus généralisée de l'aide aux secteurs clés de l'économie. Pareilles formes de liquidité à l'intérieur du programme général nécessiteront aussi l'ouverture de lignes de crédit, de l'aide alimentaire et en produits de base liée et non liée, et un appui général aux institutions autochtones, par exemple aux banques de développement. Sous réserve de garanties appropriées d'une utilisation judicieuse des fonds, de tels instruments serviront à faciliter le transfert de ressources canadiennes aux fins que le bénéficiaire et le Canada jugeront d'un commun accord être les meilleures. A mesure que se généralisera leur utilisation, ces instruments feront l'objet d'un examen constant afin d'évaluer leur efficacité et d'en assurer l'emploi dans les circonstances les plus appropriées.

13.4 Même si, jusqu'à ces derniers temps, l'aide fournie par les organisations internationales a été de préférence destinée aux projets structurés, les pays en développement ont déployé des efforts au sein du Fonds monétaire international pour obtenir des transferts liquides de ressources à des fins de développement. La création, au cours de 1974, de ce qu'il est convenu d'appeler le "mécanisme pétrolier" a été en ce sens une étape importante. Ce mécanisme permet, en effet, de fournir une forme de crédit aux pays aux prises avec des problèmes aigus de balance des paiements par suite du renchérissement du pétrole. A chaque occa-

Point 12: Souplesse des conditions de l'aide

L'aide sera assortie de conditions souples, adaptées à la situation économique de chaque pays partenaire. Le programme canadien d'aide bilatérale conservera un taux total de libéralité d'au moins 90 p. 100.

12.1 Les pays les plus pauvres bénéficieront de la plus grande part de l'aide consentie sous forme de subventions et de prêts aux conditions les plus favorables.

12.2 Le Canada continuera, comme par le passé, à consentir la plus grande part de ses prêts aux conditions suivantes: 0 p. 100 d'intérêt, délai d'amortissement de 10 ans et échéance de 50 ans.

12.3 Pour les pays ayant atteint un plus haut niveau de développement, et si leurs revenus et leurs recettes en devises étrangères le justifient, les prêts seront consentis à 3 p. 100 d'intérêt, avec un différé d'amortissement de 7 ans et une échéance de 30 ans.

12.4 Pour les pays en développement à revenu supérieur, les prêts seront normalement consentis à des conditions moins libérales et plus appropriées à leur situation économique.

12.5 On gagne aussi plus de souplesse lorsque l'ACDI, la Société pour l'expansion des exportations et, à l'occasion, d'autres institutions canadiennes entreprennent des opérations parallèles de financement dans les pays en développement, notamment dans ceux situés au palier supérieur du développement. L'apport de l'ACDI a pour but alors de maintenir un degré général de libéralité compatible avec la situation de chacun de ces pays.

12.6 De temps à autre, le gouvernement révisera les conditions de ses prêts à la lumière des événements internationaux et des nouvelles politiques arrêtées par les institutions internationales, en tenant compte de l'amélioration de la situation de certains pays en développement, de la nécessité de garder au programme canadien son caractère libéral et de facteurs administratifs.

12.7 Le Canada continuera, au sein d'institutions et de consortiums internationaux, à plaider en faveur d'une libéralité plus grande dans l'aide consentie par les pays plus riches aux pays plus pauvres.

Point 11 : Appui aux centres de recherche et d'innovation
Le Canada appuiera les organismes nationaux et internationaux de recherches qui agissent comme centres d'innovation et instruments d'amélioration des compétences indigènes en matière de recherche.

11.1 La résolution des problèmes chroniques du sous-développement requiert de l'imagination et des techniques nouvelles adaptées aux possibilités et aux besoins particuliers des pays en développement. La recherche sur le développement peut fournir ces éléments.

11.2 Dans son appui à de tels organismes, le Canada se fondera surtout sur les critères suivants:

- recherche et innovation orientées vers la solution des grands problèmes mondiaux de l'alimentation et du développement rural, de la formation et de l'éducation de base, de la santé, de la planification démographique, du logement et de l'énergie;
- activités renforçant la capacité des pays en développement à promouvoir leurs propres recherches et leurs propres innovations;
- activités ayant une incidence au-delà des frontières d'un pays ou d'une région.

11.3 Le Canada est conscient de l'excellent travail que font les instituts de recherche agricole dans le monde, afin de mettre au point des variétés de plantes comestibles plus résistantes et plus productives. Le Canada continuera d'appuyer ce réseau des instituts internationaux de recherche qui se préoccupent des divers domaines du développement agricole, en donnant, en particulier, son aval à leurs activités de vulgarisation.

11.4 Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), société d'Etat financée à même les fonds publics, est un instrument particulièrement important pour la réalisation des objectifs de recherche sur le développement. Il continuera de recevoir l'appui du gouvernement. Créé en 1970 comme organisme distinct pour promouvoir la recherche dans les domaines clés du développement international, le CRDI a déjà constitué un vaste réseau de projets et de contacts dans l'ensemble du tiers-monde et s'est acquis une réputation internationale. L'ACDI et le Centre tâcheront d'élargir leur coopération de sorte que chacun puisse tirer de plus en plus profit des activités et des expériences de l'autre.

Point 10: Accent sur la coopération régionale

Le Canada encouragera et suscitera une approche régionale aux problèmes de développement en aidant les institutions régionales auxquelles participent plusieurs pays en développant et en appuyant les projets de développement mis en oeuvre par des groupes de pays.

10.1 Le développement exige souvent que la coopération régionale prenne une forme institutionnelle, les grands problèmes dépassant les frontières nationales. Le Canada continuera d'accroître son appui aux organisations internationales, comme les banques régionales de développement, qui sont établies et administrées au niveau régional par les pays en développement eux-mêmes. Il s'efforcera particulièrement d'appuyer les projets qui accroissent l'incidence et l'efficacité de l'assistance canadienne. En outre, le Canada accordera de plus en plus son appui aux institutions régionales qui encouragent le développement des pays les plus pauvres de la région.

10.2 Le Canada adoptera également une optique d'aide régionale pour résoudre des problèmes communs à plusieurs pays. Ces dernières années, le Canada a déjà contribué, seul ou avec d'autres institutions de financement, à d'importants projets régionaux auxquels participaient plusieurs pays. Cette approche qui, par exemple, a amené le Canada à établir un programme pour les pays du Sahel, pourra le conduire à appuyer des projets au bénéfice d'États qui partagent les mêmes rivières, vallées ou bassins. De plus, le Canada, tout en accentuant son appui à des projets régionaux, restera attentif à l'incidence régionale de ses programmes dans différents pays.

Point 9: Concentration géographique accrue

Afin que ses transferts nets de ressources aient un impact bénéfique maximum, le Canada concentrera ses programmes bilatéraux de développement dans un nombre limité de pays, choisis en fonction des besoins, de leur engagement face au développement, des intérêts généraux du Canada et de la répartition géographique de l'aide bilatérale d'autres donateurs.

9.1 Le Canada aura des programmes permanents d'aide bilatérale à l'endroit d'un nombre limité de pays, conformément aux principes et aux lignes directrices formulées dans le présent document. Le choix des pays bénéficiaires tiendra compte des autres programmes d'aide bilatéraux et multilatéraux. Le Cabinet révisera chaque année, lors de la présentation du mémoire recommandant les affectations, la liste des bénéficiaires de l'aide bilatérale, ceci pouvant doter d'une certaine souplesse cette forme d'aide.

9.2 La répartition géographique globale des fonds bilatéraux, tout en reflétant les intérêts généraux du Canada, sera fonction des besoins les plus pressants qu'ex-primeront les conditions économiques et démographiques dans le monde. Par ailleurs, l'affectation des fonds continuera également de refléter la répartition traditionnelle de l'aide bilatérale canadienne entre les principales régions du monde.

9.3 Le gouvernement mettra à la disposition d'un nombre plus grand de pays en développement, et ce sur une base sélective, un crédit annuel d'environ \$200 000 par pays pouvant être utilisé à diverses fins et de plusieurs manières. Ce montant servira à financer l'assistance technique, des bourses d'études, des études d'experts-conseils et des petits projets à grande incidence sur le développement, sans pour autant que le Canada entretienne des relations suivies d'aide bilatérale avec ces pays. L'administration de ce crédit se fera principalement par l'entremise des missions canadiennes ou d'autres organismes. Ce crédit sera néanmoins accessible, mais sous réserve de modifications appropriées, aux pays bénéficiant de programmes permanents d'aide bilatérale canadienne.

9.4 Le gouvernement contribuera à l'occasion, par des crédits régionaux, à des projets de développement qui lui seront soumis et qui sortent du cadre des programmes ordinaires.

9.5 Le gouvernement contrôlera la distribution des principales sommes consenties à des conditions de faveur aux pays en développement par la communauté internationale; il tiendra compte de ces apports dans la planification du programme canadien d'assistance.

Point 8: Priorité aux plus pauvres des pays en développement
Le programme d'aide au développement dirigera la plus grande partie de ses ressources et de ses compétences vers les pays en développement les plus pauvres du monde.

8.1 Le gros des crédits bilatéraux du Canada continuera, comme par le passé, à être dirigé vers les pays en développement à faible revenu et à revenu moyen. Les pays les moins développés, tels qu'identifiés par les Nations unies, bénéficieront d'une attention particulière.

8.2 Un maximum de 10 p. 100 des affectations du programme d'aide bilatérale sera affecté aux pays en développement dont les revenus sont plus élevés. Conformément aux critères de la Banque mondiale, il s'agit des pays dont le revenu par habitant est supérieur à \$375, en dollars de 1973. Le Cabinet révisera à l'occasion cette ligne de démarcation approximative entre les pays en développement à revenu moyen et à revenu élevé.

8.3 Le tiers environ des pays en développement a été doublement éprouvé. Déjà au nombre des pays les plus pauvres du tiers-monde, ils sont maintenant les plus sérieusement touchés par les conditions mondiales découlant des crises actuelles. La hausse considérable du prix des aliments, des combustibles, des engrais et d'autres produits essentiels a placé leurs balances commerciales dans un déséquilibre critique. Déjà aux prises avec une population pauvre et sous-alimentée, leur situation n'a fait que s'aggraver. À défaut d'une opération de sauvetage d'envergure, leur économie va déprimer au lieu de croître.

8.4 Leurs économies fragiles les rendant les plus vulnérables devant des pénuries graves, le Canada estime qu'il faut considérer de façon spéciale le cas de ces pays. En plus de recevoir une partie plus considérable des apports bilatéraux canadiens, ces pays, dans le cours normal de l'aide, bénéficieront de subventions plus que de prêts, d'assistance technique, de financement des coûts locaux et d'aide alimentaire, afin de tenir compte de leurs conditions spéciales et d'améliorer l'efficacité de l'assistance qu'ils reçoivent.

8.5 En plus de concentrer ses propres ressources dans ces pays, le Canada encouragera, dans toute la mesure du possible, les activités des institutions et associations internationales comme celles des organisations bénévoles canadiennes, afin que les efforts convergent vers les pays qui en ont le plus besoin.

mondiale de la population, tenue à Bucarest, et à la Conférence mondiale de l'alimentation, tenue à Rome.

7.7 Les projets et les programmes d'organisations non gouvernementales, canadiennes ou internationales, qui portent sur les problèmes majeurs du développement, bénéficieront d'un appui prioritaire.

Point 7: Offensive contre les principaux problèmes mondiaux

L'Agence canadienne de développement international consacra, dans une plus grande mesure, son aide aux aspects ou aux problèmes du développement les plus cruciaux — notamment à la production et à la distribution des aliments, au développement rural, à l'éducation et à la formation, à la santé publique et à la démographie, au logement et à l'énergie.

7.1 La situation internationale actuelle accentue le besoin urgent d'une aide accrue à la production alimentaire et au développement rural, ainsi que la nécessité de mettre en valeur et d'utiliser efficacement les sources énergétiques; il demeure également que, pour être complète, toute stratégie de développement doit nécessairement s'attacher à l'éducation et à la formation de base, à la santé publique et à la démographie, ainsi qu'au logement. De même, il est reconnu que, d'un point de vue administratif, une spécialisation accrue dans un nombre plus restreint de secteurs favorisera l'accroissement des compétences canadiennes en matière de développement et permettra une utilisation plus rationnelle et plus efficace des ressources nationales.

7.2 Le Canada, tout en proposant de centrer davantage son action sur ces secteurs cruciaux, continuera d'offrir son aide dans les transports et les communications où les compétences et la technologie canadiennes sont reconnues et concurrentielles.

7.3 Il faut cependant maintenir un juste équilibre entre les divers éléments du processus de développement. Une spécialisation sectorielle de l'aide canadienne ne doit pas entraîner une déformation des plans nationaux de développement. Elle doit plutôt faire en sorte que l'attention soit d'abord accordée aux aspects les plus cruciaux et les plus pressants du développement, sans doute aussi les plus difficiles habituellement à cerner. Dans la plupart des cas, les solutions intégrées demeureront les plus efficaces: pour fournir une alimentation adéquate, par exemple, il faut améliorer non seulement l'agriculture et les autres formes de production alimentaire, mais aussi les systèmes de distribution et de commercialisation ainsi que les infrastructures matérielles et sociales.

7.4 Dans le but de concentrer l'assistance dans des secteurs cruciaux, tout en respectant les priorités du pays bénéficiaire, une approche plus sélective sera adoptée lors de la programmation des concours demandés par les pays en développement. Par ailleurs, on prendra plus souvent l'initiative de proposer des secteurs précis de coopération.

7.5 La collaboration de ministères fédéraux, celle aussi de gouvernements provinciaux et d'organismes non gouvernementaux sera sollicitée de manière à tenir compte aussi bien des exigences du programme bilatéral d'aide au développement que des besoins nationaux. Cette collaboration devrait favoriser un accroissement planifié et sélectif des capacités industrielles canadiennes, ainsi que la formation et le recrutement de techniciens et de spécialistes de la gestion.

7.6 Le Canada accordera son appui et participera aux activités des Nations unies et d'autres organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales, qui oeuvrent dans les secteurs clés du développement. Une attention particulière sera accordée aux Programmes d'action arrêtés à la Conférence

Point 6: Progression constante du niveau d'aide

Le gouvernement réaffirme sa volonté d'atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 du PNB fixé par les Nations unies et de se rapprocher de cet objectif en augmentant annuellement la part de son PNB consacrée à l'aide publique au développement.

6.1 Face aux besoins sans précédent des pays en développement, il est essentiel d'augmenter constamment l'apport réel de ressources à des conditions en faveur. Il est reconnu que l'aide publique au développement constitue le principal véhicule de ces contributions.

6.2 En 1970, le gouvernement annonçait son intention d'augmenter, au cours des années suivantes, le montant des crédits affectés à l'aide au développement international et de se rapprocher de l'objectif internationalement accepté de 0,7 p. 100 du PNB. Bien que le Canada, à la différence de certains autres membres de l'OCDE, ne se soit pas fixé d'échéance pour atteindre cet objectif, il a déjà accompli des progrès considérables en ce sens. En 1969-1970, les déboursés se chiffraient à 277 millions de dollars, soit 0,34 p. 100 du PNB et, en 1974-1975, ils se sont élevés à 742 millions de dollars, soit 0,52 p. 100 du PNB, ce qui représente un taux moyen d'augmentation de 21,7 p. 100 par année.

6.3 Même si les sommes versées par les pays donateurs au titre de l'aide ont augmenté de façon substantielle, l'inflation en a réduit la valeur réelle. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a calculé qu'entre 1972 et 1973 la valeur réelle de l'aide provenant de l'ensemble des pays donateurs avait baissé de 6 p. 100, en dépit d'une augmentation en valeur monétaire. L'inflation a frappé beaucoup plus durement certains de nos programmes d'aide au développement qu'elle a pu toucher le consommateur moyen du Canada. En 1972 et en 1973, la quantité d'aliments, d'engrais et d'autres produits de base, fournie dans le cadre du programme d'aide du Canada, n'a pas été proportionnelle aux prix qui ont plus que doublé. Ainsi, les fonds supplémentaires nécessaires pour atteindre l'objectif des Nations unies contribueraient-ils à neutraliser les effets de la hausse des prix et assureraient les ressources en plus dont on a un urgent besoin.

B. Programme canadien d'assistance au développement

Engagement face à l'assistance au développement

Point 5: Objectifs et principes de l'aide canadienne

L'objectif du programme canadien d'assistance au développement consiste à appuyer les efforts déployés par les pays en développement pour favoriser leur propre croissance économique et l'évolution de leurs systèmes sociaux, de façon à répartir le plus largement possible les bienfaits de la croissance parmi les habitants de ces pays, à améliorer la qualité de la vie et à rendre toutes les couches de leur population aptes à participer aux efforts nationaux de développement.

5.1 Les grands objectifs du programme d'aide au développement ont été formulés, dans la Déclaration de politique étrangère (1970), en termes qui sont encore valables aujourd'hui:

"En définitive, s'il faut mettre un terme à la pauvreté endémique partout où elle sévit, l'objectif d'un programme d'aide au développement doit consister à soutenir et à favoriser la croissance et l'évolution des régimes sociaux, éducatifs, industriels, commerciaux et administratifs des pays en voie de développement... et, par le fait même, à améliorer la qualité de la vie dans leur pays." "Le Gouvernement considère le développement économique et social des pays en développement comme l'objectif primordial du programme canadien d'aide au développement... l'objectif visé n'enlève rien à la nécessité de rattacher le programme d'aide au développement à d'autres objectifs nationaux du Canada. Non seulement doit-il être pertinent, mais encore faut-il qu'il soit en harmonie avec eux."

5.2 L'aide sera un appui aux efforts déployés par le pays en développement. Le développement d'un pays repose fondamentalement sur la volonté et la détermination de sa population et de son gouvernement. L'aide du Canada sera dirigée en premier lieu vers les pays qui se montrent fermement résolus à mobiliser leurs ressources internes aux fins de leur propre développement. Elle servira donc de soutien et de catalyseur des efforts axés vers l'autonomie.

5.3 L'aide sera concentrée dans les pays qui, selon divers indicateurs sociaux, économiques et autres, occupent les derniers échelons de l'échelle de développement et qui sont le plus durement touchés par les conditions économiques actuelles.

5.4 La priorité sera de satisfaire les besoins fondamentaux de leur population. Le Canada accordera la priorité absolue aux projets et aux programmes de développement destinés à améliorer les conditions de vie et de travail des couches les moins favorisées de la population des pays bénéficiaires, de manière à leur permettre d'atteindre un niveau raisonnable d'autonomie.

5.5 L'assistance canadienne au développement international demeurera compatible avec les grands objectifs de la politique étrangère du gouvernement.

5.6 Dans le cadre de ces principes généraux et parmi les divers instruments de la politique canadienne, le programme d'aide au développement a pour but précis de transférer des ressources aux pays pauvres afin de soutenir les moyens qu'ils ont mis en oeuvre pour assurer leur propre développement.

Point 4: Appui continu aux institutions internationales
Le Canada continuera d'appuyer les institutions internationales et d'y participer activement car elles constituent d'importants foyers pour l'établissement de relations de coopération, ainsi que pour la mobilisation et l'acheminement des ressources d'aide au développement.

4.1 Lors de la Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies tenue en avril 1974, le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures a mentionné "notre intention de collaborer pleinement avec d'autres pays à l'égard des rajustements qui s'imposent dans notre système d'échanges commerciaux et de paiements, des questions touchant le commerce des produits de base, la réduction des barrières commerciales . . ." Aux yeux du Canada, ces rencontres représentent de plus en plus pour les pays en développement, l'occasion de s'exprimer et de proposer les changements qu'ils désirent dans les relations économiques internationales. Le Canada encourage les pays à y formuler leurs préoccupations en matière de développement et participera pleinement à ces discussions.

4.2 Le Canada reconnaît que, parmi la grande variété d'institutions multilatérales qui existent actuellement, il y en a qui, comme la Banque mondiale et l'Association internationale de développement, recueillent et distribuent avec efficacité, à court terme comme à long terme, des ressources d'aide au développement. En outre, certaines de ces institutions internationales concentrent leur action dans des secteurs où les besoins des pays du tiers-monde se font le plus sentir. Le Canada continuera à les appuyer, participera activement à leur processus d'élaboration des politiques et à leurs activités, et tirera davantage profit de leurs travaux de recherche et de leurs services. Ainsi les contributions financières du Canada aux institutions internationales — compte non tenu de l'aide alimentaire — continueront de s'accroître jusqu'à un maximum d'environ 35 p. 100 des déboursés de l'assistance au développement international.

4.3 Le Canada encouragera les discussions visant à adapter les institutions internationales actuelles aux intérêts de tous les pays membres, particulièrement au niveau de leurs structures et de leurs programmes. Dans l'élaboration des politiques, le Gouvernement canadien cherchera à s'assurer que ses intérêts, souvent communs avec ceux des pays en développement, soient pleinement pris en considération.

4.4 Le Canada donnera son appui à la création de nouveaux modes de coopération et à l'amélioration des mécanismes internationaux actuels lorsque la communauté internationale en verra la nécessité pour répondre à des besoins nouveaux, ainsi qu'aux circonstances contemporaines en matière de développement.

4.5 Le Canada continuera à élargir ses liens avec les pays en développement par l'intermédiaire des institutions du Commonwealth et de la Francophonie, appuyant son action sur les liens historiques et culturels susceptibles de favoriser une plus grande compréhension mutuelle et la poursuite d'intérêts communs.

Point 3: Coopération tripartite et multipartite

Le Canada recherchera activement la coopération d'autres pays et institutions dans des projets d'aide au développement, à condition toutefois que leurs ressources ou leurs compétences aient un effet multiplicateur sur les ressources canadiennes ou puissent y ajouter des dimensions nouvelles.

3.1 Les problèmes de développement sont d'une telle envergure, tant au niveau du financement que des compétences, que les projets importants dépassent les capacités d'un seul donateur et appellent une coordination efficace des efforts de plusieurs pays et institutions. Ainsi certains projets seront-ils réalisés grâce à la combinaison des ressources canadiennes avec celles, financières, de pays jouissant d'un commerce extérieur excédentaire; avec celles, aussi, des pays donateurs habituels. Ceci assurera l'effet multiplicateur de la coopération au développement et y ajoutera des dimensions nouvelles.

3.2 La coopération tripartite et multipartite répond à l'intérêt que certains pays exportateurs de pétrole ont montré pour des projets communs de développement combinant leurs ressources et les compétences canadiennes. De tels arrangements ne profiteront pas uniquement aux pays en développement, mais permettront également au Canada de développer un aspect particulièrement important de ses intérêts communs avec les pays exportateurs de pétrole et d'autres matières premières dans le domaine de la coopération au développement. Les contacts établis dans un tel cadre pourront mener à une meilleure compréhension mutuelle et à la découverte de nouveaux moyens d'accélérer le développement mondial.

3.3 Le Canada recherchera des formes semblables de coopération, particulièrement dans le domaine de l'assistance technique, avec des pays développés et en voie de développement qui possèdent de hautes compétences pour résoudre des problèmes chroniques cruciaux, notamment dans les milieux ruraux, en matière d'agriculture, de santé, de développement en général.

3.4 Le Canada s'efforcera de plus en plus de conclure des accords sur des activités et des projets conjoints avec des institutions internationales déjà existantes, ou nouvellement constituées, afin de résoudre des problèmes cruciaux de développement.

Point 2: Nouvelles formes de coopération avec les pays en développement dont les exportations ont considérablement augmenté les revenus

Le gouvernement honorerait tous ses engagements actuels d'aide aux pays du tiers-monde qui tirent maintenant d'importants revenus de l'exportation de leurs richesses naturelles et il élaborerait de nouvelles formes de coopération pour répondre aux besoins et tenir compte du potentiel accru d'autonomie de ces pays et d'autres jouissant de revenus plus élevés.

2.1 Les bénéficiaires de l'aide canadienne qui profitent à l'heure actuelle d'une hausse importante de leurs revenus, grâce au pétrole ou à d'autres produits de base, ainsi que d'autres pays en développement à revenus plus élevés, demeurent des pays pauvres à des degrés divers et, véritablement, des pays en développement. Quoique leur nouvelle richesse ait réduit d'autant la nécessité d'un soutien de leur balance des paiements, ils ont encore considérablement besoin de l'extérieur pour faciliter leur évolution vers une plus grande autonomie.

2.2 Pour ces pays, le Canada entend mettre au point des formes de coopération qui puissent notamment:

- faciliter le transfert de technologies appropriées à leur niveau de développement;
- améliorer leur potentiel industriel;
- soutenir les institutions financières nationales pour en renforcer la capacité de faciliter l'épargne et d'investir elles-mêmes;
- aider à développer les possibilités de planifier l'ensemble de leurs économies et à promouvoir des secteurs et des institutions particulières;
- améliorer leur compétence de gestion pour rendre plus efficace l'exécution des plans et des projets.

2.3 Ces nouvelles formes de coopération s'appuieront de plus en plus sur des intérêts réciproques et des échanges mutuellement avantageux plutôt que sur l'assistance au développement. Par conséquent, le Canada fera en sorte de répondre à leurs besoins par des moyens qui tiennent pleinement compte de la richesse et des capacités de paiement de chacun des pays pris séparément.

vers l'utilisation d'instruments multiples, le gouvernement examinera attentivement les options et pèsera le pour et le contre des instruments d'aide ou autres pour chaque cas précis, afin de trouver le meilleur équilibre pour la poursuite des objectifs de développement. Lorsque des problèmes spécifiques auront été identifiés, des recommandations de politiques appropriées seront soumises au Cabinet.

1.9 Cette orientation vers l'utilisation des instruments autres que l'aide va dans le sens d'une transformation globale qui ne sera achevée que dans plusieurs années. La recherche et l'exploration constitueront nécessairement les premiers pas de ce qu'on pourrait appeler "une approche multidimensionnelle", du fait qu'il faut évaluer avec soin l'incidence de toutes les initiatives sur l'économie canadienne et prévoir des mesures compensatoires s'il y a lieu. Des recommandations précises au niveau des politiques découleront de ces premières étapes.

1.3 Le rapport du Comité permanent de la Chambre des communes sur les Affaires extérieures et la Défense nationale soulignait, en juin 1971, l'importance de faire appel à des instruments plus variés:

“Ce sur quoi on est peut-être revenu le plus souvent et avec le plus de vigueur, au cours de l'enquête du sous-comité, c'est que le défi du développement (et de la coopération au développement) n'est pas un exercice ou un programme isolé, mais bien une partie intégrante d'un tout où un grand nombre de politiques variées ont une importance vitale et sont très étroitement liées.”

1.4 L'introduction progressive d'une combinaison appropriée d'instruments d'aide et autres constitue un prolongement pertinent et efficace à ces énoncés de politique. Cette démarche reflète en quelque sorte l'état de bien-être du Canada et son aptitude à répondre aux besoins des pays en développement; elle permet de mobiliser la variété des ressources canadiennes nécessaires au développement mondial; elle traduit en politiques appropriées l'ouverture d'esprit dont le Canada a toujours fait preuve à l'endroit du développement international et lui permet de maintenir le leadership qu'il a pu mériter sur la scène internationale.

1.5 Les instruments de coopération dont dispose le Canada, autres que l'aide comme telle, profiteront généralement davantage aux plus avancés des pays en développement, ceux-ci pouvant prendre plus de risques en termes de commerce international, de finance et de mise en valeur des ressources. Le Canada peut ainsi élargir la portée de sa coopération au développement, tout en concentrant ses programmes d'aide sur les pays à plus faibles revenus.

1.6 A cet effet, le gouvernement a créé le Comité interministériel sur les relations économiques avec les pays en voie de développement. Composé de hauts fonctionnaires de divers ministères, ce comité relève du ministère des Affaires extérieures. Il a pour tâche d'analyser les politiques canadiennes touchant les relations économiques et autres avec les pays en développement, d'examiner leur cohérence, de proposer des politiques qui cadrent avec l'approche globale que nous voulons donner à ces relations, et d'élaborer des énoncés de politique devant servir au Canada lors de rencontres internationales touchant ses relations avec les pays en développement. Ce comité fera périodiquement rapport au secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures sur les progrès accomplis et sur les contraintes rencontrées dans l'harmonisation des politiques.

1.7 Depuis sa première réunion en décembre 1974, le Comité a déjà donné la preuve de son importance en participant à l'élaboration de la position canadienne pour la Deuxième Conférence de l'ONUDI, en cherchant des terrains d'entente entre le Canada et les pays en développement lors des négociations multilatérales du “Tokyo Round” sur le commerce, et en accomplissant certains travaux préparatoires à la Réunion des Chefs de gouvernement du Commonwealth en Jamaïque, en avril 1975. Le Comité poursuit activement son travail, en prévision notamment de la Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies sur le développement (septembre 1975) et de la Quatrième Conférence de la CNUCED (1976). L'Agence canadienne de développement international participe activement aux travaux de ce comité.

1.8 Le plus important instrument autre que l'aide adopté par le Canada est le régime de tarif préférentiel généralisé, en vigueur depuis le 1er juillet 1974. Le programme d'aide générale de transition, bien qu'il soit conçu pour permettre aux industriels canadiens de profiter de chances nouvelles, a cependant un rôle à jouer en aidant en partie ceux-ci à s'adapter à la concurrence qui proviendrait des importations du tiers-monde. Au fur et à mesure que le Canada s'acheminera

A. Multiplicité des instruments du développement

Point 1 : Approche globale et organique de la coopération au développement

En renouvelant sa ferme résolution d'appuyer la coopération au développement international, le gouvernement s'engage à harmoniser diverses politiques externes et internes qui ont une incidence sur les pays en développement, et à employer divers instruments de politique dans les secteurs du commerce, des affaires monétaires internationales et autres, pour réaliser ses objectifs de développement international.

1.1 L'élargissement de la politique de développement international du Canada aux secteurs autres que l'aide correspond aux priorités exprimées par les pays en développement eux-mêmes. Tout en continuant de réclamer un niveau quantitativement et qualitativement supérieur d'assistance au développement, les pays en développement se préoccupent surtout d'autres facteurs pouvant influencer sur leurs perspectives économiques, tels le commerce, la réforme monétaire, le transport maritime, les investissements et le transfert de la technologie.

1.2 L'aide a été jusqu'à ce jour le principal instrument du Canada dans la poursuite de ses objectifs de développement international. Déjà la nécessité d'une approche plus globale était clairement énoncée dans la Déclaration de politique étrangère publiée en 1970:

“Les progrès des pays en voie de développement dépendent aussi des relations qui s'établissent entre eux et les pays plus développés. Les tarifs douaniers et les autres restrictions apportées au commerce affaiblissent les gains qu'ils pourraient retirer de leurs exportations et accroissent leur dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. L'émigration peut tarir leur source de main-d'oeuvre qualifiée. Les fluctuations, sur les marchés mondiaux, du prix des produits de base peuvent déséquilibrer leurs réserves de devises et bouleverser la mise en application de leur programme de développement . . . Par conséquent, le Gouvernement s'assurera que sa politique tienne bien compte de ces questions à l'intérieur de ses objectifs de développement.”

3. Bien que les causes fondamentales du sous-développement demeurent préoccupantes et exigent notre attention la plus immédiate, les crises récentes ont rendu tout aussi urgent un effort visant à satisfaire, pour l'essentiel, les besoins immédiats des pays en développement au chapitre de l'aide alimentaire et de la balance des paiements. Cette orientation vers le soulagement des besoins immédiats doit être suivie de très près, afin de ne pas perdre de vue les besoins et les possibilités à long terme.

4. Le Canada est relativement bien placé pour fournir des aides immédiates et pour participer à l'évolution vers un nouveau schème de relations entre les pays industrialisés et le tiers-monde.

En conséquence, un pays comme le Canada doit être prêt à élargir considérablement la visée de ses relations avec les pays en développement, à rechercher de nouvelles façons de favoriser des relations harmonieuses et fructueuses entre les pays dans un monde caractérisé par des besoins et des sphères d'influence en perpétuelle évolution et à recourir, au niveau de ses politiques, à une variété croissante d'instruments pour réaliser ses objectifs en matière de développement. Dans ce contexte, le programme d'aide au développement a un rôle précis à jouer en tant que moyen de transfert de ressources; les objectifs et les orientations de ce programme doivent être précisés et le transfert des ressources rendu plus efficace.

D. Conclusions

L'analyse précédente nous amène aux conclusions suivantes.

1. Dans une situation où les ressources s'épuisent, le monde devient de plus en plus interdépendant. Cet état s'est accompagné de deux phénomènes critiques, à savoir, d'une part, le transfert rapide d'un groupe de pays à un autre de richesses considérables, d'autre part, un sentiment de solidarité entre les pays du tiers-monde. Les relations internationales en sont transformées.

2. Le tiers-monde voudrait que les pays industrialisés lui octroient plus d'aide aux conditions de faveur et, plus fondamentalement, qu'ils transforment, de façon importante, les structures internationales du commerce, le transfert de la technologie, les finances ainsi que la propriété et la mise en valeur des ressources.

Le Canada rejoint également les intérêts de nombre de pays en développement dans ses efforts pour maintenir un solide système multilatéral d'échanges commerciaux et éviter que celui-ci ne se scinde en deux blocs. (Toutefois, quelques pays en développement ont établi des liens commerciaux avec certains groupes de pays ou communautés, en particulier avec la CEE). Vu le développement du nationalisme au Canada et l'engagement pris par le gouvernement de diversifier nos relations économiques (la troisième option), nous avons tout intérêt à étendre nos liens avec les pays en développement. Dans un certain nombre de cas, étant donné surtout les prix élevés d'un grand nombre de produits et les tendances inflationnistes de l'heure, notre intérêt, en tant que consommateurs, commande d'ouvrir davantage notre marché à certains produits concurrentiels provenant des pays en développement. Dans ce contexte, il pourrait y avoir un lien étroit entre l'ouverture plus grande du marché canadien aux exportations des pays en développement, l'aide au recyclage de l'industrie canadienne et les politiques canadiennes en matière de développement international. A cause du volume de capitaux étrangers qui alimente son économie, le Canada partage avec les pays en développement le souci de contrôler les investissements étrangers et d'en tirer le meilleur parti.

Dans d'autres domaines, comme ceux du transport maritime et du droit de la mer, les intérêts du Canada rejoignent ceux des pays en développement, même si leurs approches diffèrent parfois. Le droit international en matière de transport maritime et les pratiques internationales du transport maritime se sont imposés au cours de l'histoire, sous l'influence des grandes puissances maritimes. On s'emploie actuellement à réviser le droit maritime international en vue de rétablir l'équilibre des droits et des obligations entre utilisateurs et fournisseurs de services de transport maritime.

Le profil commercial du Canada est unique parmi les pays industrialisés, ses produits primaires représentant une très forte proportion de ses exportations. A titre d'exportateur important de produits de base, le Canada a intérêt, tout comme les pays en développement, à rechercher des arrangements de commercialisation stables et des prix équitables pour ses propres produits d'exportation. Récemment par exemple, on a demandé au Canada, qui a décliné l'offre, de se joindre à des groupes internationaux de matières premières à titre d'exportateur d'au moins deux produits: le minerai de fer et le cuivre. Dans sa politique commerciale, le Canada s'attachera, en outre, à développer, lorsque la chose est économiquement réalisable, la transformation de ses richesses naturelles avant exportation. Dans ce domaine, comme à l'égard de la souveraineté nationale sur les richesses naturelles, le Canada a des buts communs avec les pays en développement.

Le Canada a beaucoup en commun avec les pays en développement sur bien des points à l'étude au sein des organisations internationales. Cette communauté d'intérêts n'est évidemment qu'un des volets des relations entre le Canada et le tiers-monde. L'appui que le Canada apporte aux intérêts du tiers-monde n'est pas toujours dans son propre intérêt immédiat. Mais, dans un système économique où les pays deviennent de plus en plus indépendants, toute amélioration dans les perspectives des moins favorisés ne pourra que rejallir un jour sur tous les pays, y compris le Canada.

Intérêts communs avec les pays en développement

Dans les assemblées internationales où l'on discute et décide des questions qui touchent les pays en développement, le Canada peut avoir parfois une influence particulière. Il a été l'un des premiers pays à annoncer, lors de la Session spéciale des Nations unies en avril 1974, des mesures concrètes et positives en réponse à la situation d'urgence avec laquelle les pays en développement étaient aux prises. L'importance d'un tel exemple ne doit pas être sous-estimée dans le climat actuel des relations internationales. A titre de quatrième entité commerciale, après la CEE, les Etats-Unis et le Japon, le Canada peut influencer sur l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et sur d'autres organisations pour promouvoir des initiatives en faveur des pays en développement. Le Canada peut particulièrement jouer un rôle important lors des négociations sur les produits de base. Au sein du FMI, le Canada, même s'il ne détient que 4 p.100 des actions dont droit de vote, se classe au sixième rang pour ce qui est du nombre de voix.

Le choix du ministre des Finances du Canada à la présidence du Comité provisoire du Conseil des Gouverneurs du FMI sur le système monétaire international est une indication du respect que suscite le Canada au sein de ces assemblées. En plus de prendre des mesures bilatérales en faveur des pays en développement, le rôle le plus important que le Canada peut jouer, dans le contexte mondial actuel, consiste peut-être à inciter par son exemple les autres pays industrialisés et les institutions internationales de caractère commercial, monétaire et autre, à adopter des politiques qui favoriseront davantage les intérêts du tiers-monde.

sions juger la situation dans notre pays, que dans l'esprit d'un tiers-monde affirmé le Canada, en tant qu'un des quatre pays exportateurs nets de vivres, soit appelé d'une manière particulière par le reste du monde à assumer à l'avenir des responsabilités encore plus grandes et à partager davantage ses aliments et ses produits agricoles avec les pays en développement.

Du fait des crises internationales actuelles, notre sécurité et notre bien-être relatifs, tous deux dépendant de relations commerciales stables à l'échelle internationale, motivent le Canada à susciter dans le milieu économique international des changements qui permettront aux pays du tiers-monde d'y trouver davantage leur profit. Il ne s'agit pas de diminuer la responsabilité qu'ont les autres pays industriels ou les pays producteurs de pétrole à redoubler d'efforts en faveur des pays du tiers-monde, mais de reconnaître la responsabilité inéluctable du Canada, ainsi que sa vulnérabilité à long terme face à la demande que suscitent ses ressources dans le tiers-monde.

L'importance du Canada dans le tiers-monde

Le Canada n'a pas été l'un des acteurs principaux sur la scène du tiers-monde. Ses relations avec les pays qui composent ce dernier n'ont jamais été au centre de sa politique étrangère. A titre de puissance moyenne dépourvue de traditions coloniales, ses liens avec le tiers-monde sont tenus comparativement à ceux d'un certain nombre de pays industrialisés. Ainsi, malgré l'étendue de ses activités commerciales extérieures, les liens économiques du Canada avec les pays en développement ne sont pas très importants. D'ailleurs à titre de pays producteur et exportateur de produits de base, le Canada peut parfois se trouver en concurrence directe avec plusieurs pays en développement.

Les importations du Canada en provenance des pays en développement ne représentent que quelque 2 p. 100 de leurs exportations. En 1974, exception faite du pétrole, le surplus commercial canadien des échanges avec les pays en développement était de un milliard de dollars. Sept p. 100 (2 milliards de dollars) du total des importations canadiennes (exception faite du pétrole) provenaient des pays du tiers-monde, alors que ces derniers recevaient 10 p. 100 du total de nos exportations. Il s'agit en réalité de proportions inférieures à celles des autres membres du CAD.

De même le Canada n'a fourni qu'environ 4 p. 100 de l'apport net de capitaux privés aux pays en développement en 1972 et 1973. Pour ce qui est de l'aide publique au développement (APD), l'apport canadien représente entre 5 et 6 p. 100 du total de l'apport des pays membres de l'OCDE.

Néanmoins, le Canada est important pour le tiers-monde. Il peut jouer un rôle moteur au sein de la communauté internationale, dans le domaine de la coopération au développement. Ses activités passées dans ce domaine, renforcées par son manque d'ambition impérialiste ou colonialiste, lui ont mérité la réputation dans le tiers-monde d'un partenaire relativement progressiste et sans parti pris. Pour des raisons historiques et culturelles, le Canada entretenait avec les pays membres du Commonwealth et les pays francophones des liens spéciaux sans référence aucune à sa puissance économique.

De même, la contribution du Canada, au titre de l'aide publique au développement, n'a cessé de croître. Il s'est récemment classé sixième parmi les principaux donateurs d'aide, exprimée en valeur monétaire, et, si l'on tient compte des conditions auxquelles son aide au développement a été consentie, ses apports

C. Conséquences pour la politique canadienne de coopération au développement

Dans sa Déclaration de politique étrangère publiée en 1970, le gouvernement affirmait qu'un engagement ferme envers la coopération au développement international constituait, pour le Canada, un des moyens les plus constructifs de participer à la vie de la communauté internationale au cours des décennies à venir. La validité de cet engagement, ainsi que la nécessité de le renforcer, ont été mises en relief par les principaux changements et les tendances majeures du système international au cours des dernières années.

La situation privilégiée du Canada

Le Canada, pays des plus prospères au monde, avec une grande variété de richesses naturelles, des ressources énergétiques et une capacité de production alimentaire, a, depuis la dernière décennie, assumé la responsabilité de contribuer de façon sensible à l'amélioration des conditions de vie dans le tiers-monde. Il en a les moyens. En raison de sa situation privilégiée de producteur de pétrole, le Canada a été moins perturbé par le renchérissement du pétrole, survenu à la fin de 1973 et au début de 1974, que les pays dont l'approvisionnement en pétrole est largement tributaire des importations. Comme les autres pays industrialisés, le Canada n'a pas échappé, à la suite des bouleversements qui ont marqué l'économie mondiale en 1973-1974, au ralentissement de la production, à l'augmentation du chômage et à un déficit considérable de son compte courant au chapitre du commerce extérieur. De plus, le Canada est devenu un importateur net de pétrole. Bien que nous ayons encore à redouter le rythme actuel de baisse de la balance des paiements, nous traversons la récession en cours sans trop de mal comparativement à beaucoup d'autres pays; cela, grâce aux mesures qui ont été prises pour enrayer l'inflation et amortir les contrecoups du chômage, et l'abondance aussi des ressources de l'économie canadienne. On s'attend à un rétablissement prochain de la situation économique au Canada, tout comme aux Etats-Unis et dans d'autres pays de l'OCDE.

Quelles que soient les conditions économiques au Canada à un moment donné, le programme d'assistance au développement peut avoir un effet bénéfique sur l'économie canadienne. Ce programme donne lieu, dans les conditions actuelles comme par le passé, à l'achat au pays de biens et services utilisés dans les programmes et projets de développement outre-mer. Ce facteur fortifie l'industrie canadienne, crée des emplois pour les Canadiens, assure un appui pour les programmes d'aide et suscite un intérêt pour les marchés étrangers. Assortir ainsi les ressources canadiennes aux besoins du tiers-monde ne doit pas diminuer à nos yeux la primauté des objectifs du développement, mais cela indique que le coût du programme d'aide pour la société canadienne est bien moindre que le volume de l'aide ne pourrait le laisser paraître, que ce soit en temps de prospérité ou de pénurie à l'échelle mondiale.

Disposant de ressources considérables, le Canada a généralement tiré profit de la forte montée des prix des produits de base. Les carences alimentaires mondiales en particulier ont augmenté à la fois nos exportations de céréales et leur prix sur le marché mondial. Il est donc inévitable, aussi peu réjouissante que nous puis-

réciprocité et la majorité des membres (à l'exclusion du Canada) s'étaient déclarés prêts à conclure un accord sur le déilement des prêts bilatéraux au développement, de façon à permettre des achats dans les pays en développement.

Les exportateurs de pétrole et la coopération au développement

Tout semble indiquer à l'heure actuelle que la plupart des pays producteurs de pétrole font des efforts considérables pour venir en aide aux pays en développement. De fait, certains producteurs de pétrole ont déjà engagé une plus grande proportion de leur PNB que les pays industrialisés. En 1974, les engagements globaux des pays de l'OPEP ont été de l'ordre de 7,5 milliards de dollars et les décaissements se sont élevés au total à quelques 2,5 milliards de dollars. Il est peu probable, cependant, que l'aide consentie par les pays de l'OPEP suffira, à elle seule, à stabiliser les économies défallantes de nombreux pays en développement. Quoiqu'ils se soient engagés à verser 3 milliards de dollars d'aide bilatérale aux pays les plus touchés et qu'ils aient fourni des contributions aux institutions internationales sous forme de prêts et de subventions, le gros de leur assistance a été absorbé par un petit nombre de pays, notamment l'Egypte, la Syrie, l'Inde et le Pakistan. Jusqu'ici, les pays de l'OPEP se sont montrés réticents à rendre disponibles de larges sommes d'argent sous forme de subventions ou de prêts très libéraux comme ceux de l'IDA, que ce soit par des voies bilatérales ou multilatérales. A l'avenir, il ne faut ménager aucun effort pour stimuler la mobilisation des ressources des pays de l'OPEP en faveur du tiers-monde, et particulièrement des pays les plus durement touchés.

On cherche activement, à l'heure actuelle, à susciter la collaboration entre les pays industrialisés ou des institutions internationales et les producteurs de pétrole. La Banque mondiale a déjà fait savoir qu'elle était prête à travailler avec les pays de l'OPEP dans le cadre de projets ou de programmes conjoints. Par ailleurs, certains donateurs bilatéraux, dont le Canada, étudient des propositions semblables avec des membres de l'OPEP. Il y a des difficultés inhérentes à une telle coopération, mais c'est un des mécanismes qu'il faut explorer à fond. D'autre part, il faut reconnaître que les pays producteurs de pétrole peuvent décider d'acheminer leurs revenus par l'entremise de nouvelles institutions ou de nouvelles formes de coopération plutôt que par les organisations internationales actuelles.

consentis dans le cadre du "mécanisme pétrolier" du FMI a été établi à 7½ p. 100, taux qui, sans conteste, constitue un lourd fardeau pour les pays les plus durement touchés. Le Comité intérimaire du FMI a récemment accepté des propositions visant à la création d'un "compte spécial" dans le cadre du "mécanisme pétrolier" pour permettre aux pays gravement touchés de bénéficier de taux d'intérêt moins élevés. Des discussions concernant d'autres mesures de transfert de ressources réelles aux pays en voie de développement se poursuivent, également, au sein du Comité ministériel mixte des Conseils des Gouverneurs de la Banque mondiale et du FMI.

Le Fonds international de développement agricole, dont le principe a été admis à la Conférence mondiale de l'alimentation qui a eu lieu à Rome, n'est pas encore en état de fonctionner, bien qu'il semble maintenant bénéficier d'un appui substantiel de la part des pays industrialisés et des pays de l'OPEP.

En dépit de la création de nouveaux fonds au sein du FMI, de la BIRD et des Nations unies, et aussi par les pays de l'OPEP, il n'est pas encore certain que les apports requis seront disponibles, que leur libéralité et leurs autres conditions seront adéquates, ni que les fonds réunis seront dirigés vers les pays qui en ont le plus besoin.

Partage du fardeau entre les donateurs traditionnels

La Commission Pearson a recommandé que les pays donateurs atteignent les objectifs de 0,7 p. 100 du PNB pour les apports de l'aide publique au développement et de 1 p. 100 du PNB pour les apports totaux "aussi rapidement que possible, et au plus tard en 1975". Les Nations unies ont endossé ces objectifs. Bien que la plupart des pays donateurs les aient acceptés (certains sous réserve quant à la date de leur réalisation), l'apport réel d'aide est décourageant. Certains donateurs moins importants ont certes augmenté leurs efforts d'aide en pourcentage de leur PNB et en valeur absolue, mais la proportion du PNB que les principaux donateurs, comme la France, l'Allemagne, le Japon, les Etats-Unis et le Royaume-Uni, versent sous forme d'aide, a baissé entre 1969 et 1973. Les problèmes de balance de paiements résultant de la crise énergétique ont remis en question tout accroissement immédiat du volume d'aide de la part de plusieurs donateurs européens et du Japon. En 1973, les Etats-Unis ont donné moins, non seulement par rapport à leur PNB mais également en valeur absolue.

Du point de vue des pays en développement, les conditions auxquelles l'aide est fournie sont un facteur assez important pour déterminer l'avantage financier net qui en découle. Pendant la période 1967-1972, trois donateurs: l'Autriche, l'Allemagne et l'Italie, ont amélioré sensiblement leurs conditions, tandis qu'un durcissement était manifeste dans le programme d'aide des Etats-Unis. Le Canada, ainsi qu'un certain nombre de donateurs moyens, ont continué de fournir de l'aide à des conditions très favorables.

Le déilement de l'aide au développement a fait l'objet d'importants débats au cours des dernières années. Des donateurs comme les Etats-Unis, l'Allemagne et le Japon, bien que n'ayant pas accru le volume de leur aide, ont néanmoins pris des mesures pour supprimer les restrictions d'achat que comportaient leurs programmes. Toutefois, les efforts des membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE en vue d'obtenir un accord généralisé sur le déilement de l'aide ont échoué en 1971. Deux ans plus tard, en 1973, tous les pays membres de l'OCDE étaient convenus de délier leurs contributions multilatérales sur une base de

Des progrès enregistrés au milieu des années soixante ont fait espérer que la plupart des grandes régions du monde pourraient devenir autonomes en matière d'alimentation. Ces espoirs ont récemment été remis en question par une série de catastrophes naturelles ou bien attribuables à l'homme lui-même. L'aide alimentaire, en tant que mesure à court terme, est redevenue aujourd'hui une nécessité urgente si l'on veut éviter le fléau des grandes famines.

L'envoi d'aide alimentaire est toutefois un palliatif qui peut décourager la population des pays en développement dans ses efforts pour rationaliser l'agriculture et accroître la production alimentaire. S'il est urgent de fournir une aide alimentaire à grande échelle, il est également urgent de porter attention aux systèmes sociaux et matériels de production et de distribution alimentaires, et de fixation des prix à l'échelle nationale. Les engagements d'aide alimentaire sont à réexaminer régulièrement.

Secours d'urgence

Dans la conjoncture mondiale actuelle, les désastres ont des conséquences de plus en plus dramatiques tant pour les individus que pour les institutions. Il convient dès lors d'assurer les prévisions et la planification des secours d'urgence bien au-delà de leur niveau actuel. Les secours de la communauté internationale devront, en outre, augmenter en fonction de l'ordre de grandeur et des conséquences des désastres.

Réactions à la situation des pays en développement

Réactions internationales

Les déficits au compte courant qui menacent un grand nombre de pays en développement exigent du reste du monde un apport immédiat et massif de ressources, si l'on veut éviter l'effondrement économique et la famine. Pour élever les niveaux de vie des pays en développement au-dessus de ce qu'ils étaient avant 1973, simplement pour éviter l'anéantissement des efforts de développement des 20 dernières années, il faudra mobiliser encore plus de ressources extérieures. La Banque mondiale a estimé, en 1975, que les pays en développement ont subi une chute de leur pouvoir d'achat de 14 milliards de dollars par rapport au début des années 70, chiffre à comparer à une aide publique prévue de quelque 17,8 milliards de dollars. Dans une projection pour les années 1976-1980, la même Banque mondiale, assumant l'hypothèse d'une reprise économique dans les pays industrialisés, a constaté la nécessité d'une augmentation de quelque 31 à 41 milliards de dollars des apports actuels d'assistance, et ce principalement sous forme d'une aide très libérale. Quelles que soient les ressources consenties, il importe qu'elles soient décaissées rapidement et dirigées de plus en plus vers les pays les plus durement touchés et les plus gravement désavantagés.

C'est au sein des pays industrialisés qu'ont eu lieu la plupart des discussions sur les problèmes soulevés par le transfert massif de capitaux aux pays exportateurs de pétrole. Certains pays ont cherché à conclure des accords bilatéraux directs avec des pays exportateurs de pétrole, d'autres ont préféré travailler en commun, par exemple, dans le cadre du Groupe des Dix et de l'OCDE. Bien que certains pays industrialisés, comme le Canada, aient insisté pour que les intérêts des pays en développement soient pris en considération, jusqu'ici ce sont surtout les intérêts des pays industrialisés qu'on a servis. Par exemple, le taux d'intérêt des emprunts

Autres questions importantes touchant l'aide au développement

Affectation de l'aide au développement

Depuis 1970, les Nations unies demandent instamment que l'on accorde une attention spéciale au groupe des 25 pays les moins développés (PLMD). Aussi les apports à ces pays ont-ils considérablement augmenté depuis. Par ailleurs, les événements des deux dernières années ont fait ressortir la pénurie considérable de fonds consentis à des taux de faveur, non seulement pour satisfaire les besoins qui subsistent en matière de développement, mais également pour faire face à la moitié des prix des aliments et des ressources énergétiques. Cette situation a poussé des institutions internationales comme la Banque mondiale, ainsi que plusieurs pays donateurs, à réviser leur politique d'affectation des fonds et à orienter la majeure partie de leur aide vers les pays les plus gravement touchés (PLPGT).

Indépendamment des orientations apportées aux programmes de développement et des engagements pris par certains donateurs importants à concentrer leur aide dans les pays avec lesquels ils entretiennent des liens spéciaux, l'accumulation des besoins à long terme dans les pays les moins développés et dans d'autres PMD à faibles revenus (groupe comprenant la plupart des pays les plus gravement touchés par la crise actuelle) a démontré combien il est urgent de consacrer plus de fonds à satisfaire les besoins immédiats des plus pauvres, tout en continuant cependant à respecter les exigences à long terme du développement.

Concentration sur des problèmes cruciaux et des goulots d'étranglement

Les difficultés du sous-développement ne se réduisent pas à des problèmes et à des secteurs isolés. C'est dans les changements structurels, la réforme interne des sociétés en évolution et l'appui généralisé aux économies défavorisées, rongées par d'énormes déficits extérieurs, qu'il faut chercher les solutions. Les transferts de ressources seront cependant plus efficaces s'ils sont concentrés sur la recherche de solutions à des problèmes clés que s'ils sont dispersés dans des efforts éparpillés et divers.

Les événements récents ont également mis en lumière la nécessité de s'attaquer sans tarder aux problèmes de la production alimentaire, de la croissance démographique et de l'énergie, ainsi qu'aux goulots d'étranglement affectant le domaine des compétences administratives, si nécessaires au développement des sociétés complexes d'aujourd'hui.

Démographie

Lors de la Conférence mondiale sur la population qui s'est tenue à Bucarest en 1974, on a conclu que la réduction des taux élevés de natalité dans les pays en développement était étroitement liée à l'amélioration des conditions de vie des populations en cause.

Bien qu'il soit nécessaire d'améliorer les politiques et les programmes de planification démographique dans le cadre plus général des efforts de développement, il est évident que c'est en menant une campagne résolue contre les problèmes de base liés à la pauvreté que l'on finira par contrôler la croissance de la population mondiale.

soient de plus en plus centrés directement sur les problèmes critiques de la majorité démunie: santé, logement, éducation, nutrition et emploi.

Néanmoins certains prétendent encore que le progrès d'une société est plus rapide lorsqu'on concentre les investissements dans les secteurs dynamiques des économies en développement afin de stimuler la production globale. Au cours des dix dernières années, on a réalisé des taux impressionnants de croissance par une stratégie de renforcement du secteur moderne dans des pays comme le Brésil, Taïwan, Singapour, et la Corée du Sud. Les défenseurs de cette stratégie de développement font état non seulement des difficultés réelles que comporte l'application des techniques à fort coefficient de main-d'œuvre, mais aussi de la carence de technologies occidentales appropriées.

Une croissance économique réelle et la répartition équitable des avantages qui en découlent ne sont pas incompatibles. Les programmes intégrés de développement rural, par exemple, peuvent donner lieu à la fois à un accroissement de la production globale et à une répartition plus étendue du revenu et des emplois parmi les exploitants agricoles pauvres et les ouvriers agricoles. Ainsi, le développement rural et la mise sur pied de projets industriels à petite échelle, s'ils sont réalisés dans des conditions appropriées, peuvent accélérer la croissance économique tout en profitant à un plus grand nombre.

Les transferts "automatiques" de ressources

La préoccupation des pays en développement à l'égard de "l'automatisme" des transferts de ressources s'est également cristallisée au cours des dernières années, posant un défi aux opinions traditionnelles des donateurs sur le transfert des ressources par la voie des programmes d'aide. Comme leurs représentants le soulignaient lors de la Session spéciale des Nations unies, en avril 1974, les pays en développement considéraient de plus en plus l'aide comme un paiement compensatoire auquel ils ont droit plutôt que comme un paiement discrétionnaire laissé au bon plaisir des riches. Ils cherchent à obtenir des engagements à plus long terme en vue d'accroître les transferts automatiques de fonds à des conditions de faveur. A l'avenir, certaines de leurs exigences seront probablement centrées sur le degré d'automatisme et de libéralité des apports d'aide.

Cette vision n'est pas totalement acceptée par les pays industrialisés, ni même par les pays producteurs de pétrole. Plusieurs donateurs continuent de soutenir que leurs politiques et leurs engagements en matière d'aide demeurent leur prérogative exclusive et que les approches et techniques de planification qui accompagnent les interventions traditionnelles d'aide sont des éléments importants pour les pays bénéficiaires.

D'autre part, certains donateurs s'efforcent d'assouplir davantage les programmes d'assistance au développement afin de satisfaire les besoins divers et de tenir compte des capacités des différents groupes de pays en développement. Au cours des 25 dernières années, depuis l'instauration des programmes d'aide, nombre de pays en développement ont acquis la capacité administrative voulue pour utiliser efficacement des formes d'aide moins structurées que certaines formes traditionnelles de projets. Il y a toute une gamme de mécanismes de transfert à la disposition des donateurs, depuis les prêts sectoriels jusqu'au soutien direct de la balance des paiements, qui peuvent compléter ou remplacer l'approche par projet et mettre à profit les capacités accrues de certains pays en développement tout en respectant leur désir de gérer leur propre développement.

Tout semble démontrer que, dans les années soixante, en dépit d'un taux de croissance global de 5 p. 100 pour l'ensemble des pays en développement, le revenu moyen des habitants vivant dans l'extrême pauvreté n'a guère augmenté. Ainsi, pour éviter une croissance économique déséquilibrée, on insiste pour que les plans de développement et les programmes de coopération au développement

On entrevoit de plus en plus que la croissance n'a favorisé jusqu'ici qu'une minorité de la population et accentué les disparités de revenus au sein des pays. Les plus favorisées par une telle croissance — les grands propriétaires terriens, les fonctionnaires, les travailleurs qualifiés, etc — ont pu souvent empêcher toute redistribution importante des bienfaits de la croissance. En même temps, l'augmentation rapide de la population a entraîné une généralisation du chômage, alors que les possibilités de créer des emplois sont limitées. La majorité des pauvres, (petits exploitants agricoles, artisans ruraux, chômeurs urbains) non intégrée dans le salariat du secteur moderne, a tiré peu d'avantages de la croissance économique.

Un important débat se déroule au sein des institutions internationales, des organismes donateurs et des pays en développement, sur la question des objectifs de développement. L'une des thèses, particulièrement soutenue par les Nations unies dans leur Stratégie de la Deuxième Décennie pour le développement et renforcée par le président de la Banque mondiale, reconnaît que si la Première Décennie pour le développement s'est soldée par un échec, c'est en grande partie parce qu'on a cru, à tort, que la maximisation des taux de croissance économique pouvait atténuer la pauvreté grâce aux avantages qui en découleraient à la longue pour les pauvres.

L'évolution des objectifs du développement: la croissance et sa répartition

importance pour les pays en développement, on peut se demander, à juste titre, si l'aide aura un rôle à jouer dans les années à venir. La réponse est claire: l'aide continuera à jouer un rôle valable. Les énormes besoins des pays en développement, de ressources consenties à des conditions de faveur, assureront à eux seuls une demande continue d'aide, particulièrement pendant la période cruciale d'adaptation qu'ils traverseront durant les cinq prochaines années. En partant de l'hypothèse que les pays en développement sans pétrole pourront bénéficier des ressources financières voulues, le FMI a estimé que le déficit de leur balance des paiements courants s'élèvera à 30 milliards de dollars en 1975 (soit plus du triple du déficit de 1973). Pour éviter que le problème déjà sérieux de l'endettement du tiers-monde ne s'aggrave, il faudra que ces ressources financières soient consenties aux conditions les plus favorables possible. D'ailleurs, pour certains pays, l'aide demeurera probablement un élément important de leur budget de développement. Les bénéfices découlant de la hausse des prix des produits d'exportation tendent généralement à favoriser les pays plus développés plutôt que ceux qui sont le plus durement frappés par les récentes crises. L'assistance technique prévue dans le cadre des programmes d'aide permet souvent de fournir des compétences qui n'existent pas sur place ni dans les autres pays en développement. Les programmes d'aide peuvent également servir d'agents d'innovation et de mécanismes pour le transfert des connaissances, des compétences et de la technologie. Enfin, et c'est ce qui importe le plus, l'aide au développement peut servir de catalyseur et entraîner, dans une société, des transformations qui ne seraient pas réalisables par d'autres mécanismes de transfert des ressources.

Si, prises globalement, les autres relations économiques revêtent une telle

Les investissements étrangers de caractère privé dans le tiers-monde font l'objet de vives discussions depuis quelques années. La propagation et la croissance des sociétés transnationales ont suscité, de la part des institutions internationales, toute une série de rapports sur le rôle de ces sociétés dans le développement mondial. Le plus récent d'entre eux est celui qu'un groupe de personnalités a préparé pour le Conseil économique et social des Nations unies en 1974. Tandis que d'aucuns soutiennent que les pays en développement doivent encourager les investissements étrangers de caractère privé en tant que moyens d'accélérer leur développement, certains pays hôtes se sont montrés préoccupés des répercussions que ces investissements pourraient avoir en ce qui a trait aux avantages économiques nets, à la domination étrangère sur des secteurs clés de l'économie et aux limites imposées à leur souveraineté politique. La question autour de laquelle tourne ce débat est non pas de savoir si les investissements étrangers de caractère privé sont "bons" ou "mauvais" en soi, mais de trouver les moyens pour le pays d'accueil d'en tirer le meilleur parti. L'exemple le plus concret des mesures prises par les pays en développement à cet égard est le rigoureux code des investissements que le Groupe andin a adopté en 1970.

L'on comprend facilement pourquoi les pays en développement s'intéressent tant à des questions de commerce et de réforme monétaire. Les recettes commerciales tirées de l'exportation sont actuellement près de dix fois plus élevées que l'ensemble des apports d'aide aux pays en développement. Comme l'a bien montré l'action menée par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, toute fluctuation du prix des matières premières peut avoir, sur l'économie du pays exportateur, une incidence qui peut dépasser de beaucoup celle des apports d'aide. Dans le même sens, les politiques monétaires internationales, les investissements étrangers de caractère privé, le transport maritime et le contrôle des ressources du fond des mers sont autant de facteurs qui peuvent avoir beaucoup plus d'importance aux yeux des pays en développement que les apports d'aide au développement.

volume et de la qualité de l'aide au développement, leur préoccupation fondamentale demeure la transformation profonde des relations économiques qu'ils entretiennent avec le monde industrialisé. C'est pourquoi ils insistent, pendant la session des Nations unies, sur des facteurs autres que l'aide au développement, à savoir les mesures à prendre pour accroître les recettes de leurs exportations, la reconnaissance de leurs intérêts dans la réforme du système monétaire international de façon à tenir compte de leurs intérêts, la souveraineté permanente sur les richesses naturelles, la mise en vigueur d'un code d'éthique pour les conférences de transporteurs maritimes, de meilleures façons d'assurer le transfert de la technologie, ainsi que la réglementation et le contrôle des sociétés multinationales. L'adoption de la Déclaration concernant l'établissement d'un nouvel ordre économique international par l'Assemblée générale, en mai 1974, a mis en relief l'importance de leurs préoccupations. Ces nouvelles priorités ont été réaffirmées et précisées au cours d'une série de rencontres internationales auxquelles le Groupe des 77 a participé; elles ont été exprimées à la Réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth qui s'est tenue en Jamaïque, en avril 1975, et susciteront la création d'un Groupe spécial d'experts du Commonwealth sur le nouvel ordre économique. Elles seront sans aucun doute le principal sujet de discussion lors de la Session spéciale de l'Assemblée générale consacrée au développement et à la coopération économique internationale qui se tiendra en septembre 1975.

confiance et d'optimisme que n'en témoignait l'esprit qui régnait pendant les années soixante.

En regardant vers le passé, une telle réaction peut sembler inévitable. On peut certes accuser les partisans de l'aide de s'être créés des illusions ou d'avoir tracé un portrait trop grandiose de ce qu'on pouvait attendre de l'aide. Trop souvent, l'aide et la coopération au développement ont été sapées par de fausses hypothèses sur la rapidité avec laquelle une société en développement se transforme ou sur la façon dont la science et la technologie occidentales éliminent la pauvreté. La stagnation n'est pas attribuable à un seul facteur ou agent; tous les éléments en cause sont responsables. Dans le passé, plusieurs donateurs ont adopté des politiques qui servaient mieux leurs intérêts immédiats que ceux des bénéficiaires et se sont fait une conception un peu simpliste des exigences d'un véritable processus de développement. Des bénéficiaires ont de leur côté gaspillé leurs ressources, refusé d'adopter des politiques commerciales et fiscales rationnelles, évité les réformes agraires ou remis à plus tard des changements indispensables dans les systèmes administratifs.

Peut-être la plus grande méprise des donateurs a-t-elle été de supposer que les transferts de ressources, relativement modestes que représentaient les apports d'aide, pouvaient à eux seuls et de façon isolée éliminer la pauvreté et garantir le développement. Après deux décennies d'efforts, les succès et les réalisations, pourtant nombreux, semblent maigres par rapport aux vastes problèmes sans solution. En réalité, les apports d'aide étrangère sont minimes par rapport à d'autres apports, tels, par exemple, les recettes dues à l'exportation. De même, ils ne représentent qu'une infime partie des budgets de développement interne de la plupart des pays en développement. La pauvreté dans le tiers-monde n'ayant pas été résorbée, les critiques ont tenu l'aide responsable de ne pas avoir produit les résultats qu'il fallait peut-être normalement attendre d'autres politiques de développement.

Le rôle des politiques autres que celle de l'aide dans le processus de développement

La nécessité d'étendre la coopération au développement international, au-delà des simples transferts d'aide, à toute la gamme des relations économiques entre pays riches et pays pauvres est depuis longtemps l'un des thèmes des déclarations et des programmes d'action proposés par les pays en développement au sein des assemblées internationales. Par contre, ce qui a marqué la dernière année, c'est un sentiment nouveau d'urgence dans l'attaque menée contre certains des principaux problèmes de la structure économique mondiale. Ceci est dû en partie à la situation mondiale actuelle, mais aussi à l'esprit de plus en plus militant que manifestent les pays en développement. La Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies sur les matières premières et le développement, tenue en 1974, a bien fait ressortir ces facteurs. Le Groupe des 77 (qui comprennent les principaux bénéficiaires de l'aide au développement) ont alors décidé de faire primer la solidarité de groupe sur les intérêts nationaux en appuyant un programme d'action unifié, phénomène frappant si l'on considère les intérêts divergents que représentent les pays exportateurs de pétrole et les pays les plus durement touchés par les crises énergétique et alimentaire.

Dans les programmes d'action qu'ils ont décidés aux Nations unies et chez eux, ces pays ont clairement affirmé que, tout en continuant de réclamer une hausse du

B. Coopération au développement international

Il n'y a qu'une seule façon pour assurer d'une durée un ordre mondial de plus en plus interdépendant, c'est de créer un système économique international qui garantisse une distribution plus équitable des ressources et des possibilités d'épanouissement entre les peuples. À long terme, la coopération au développement international doit chercher à mettre sur pied un système permanent de redistribution des ressources semblable au système de péréquation qui existe dans certains pays. Un tel système reconnaîtrait que le partage des ressources et des conditions nécessaires à l'épanouissement de la vie et de la dignité humaines est un droit humain fondamental.

Entre-temps, il est impérieux de mettre en oeuvre tous les moyens disponibles de coopération; ceux en particulier qui, au sein même des pays en développement, favoriseront les compétences nationales de manière que ces pays puissent chacun trouver le ressort de sa propre croissance, développant ainsi les conditions favorables à leur pleine participation à un système interdépendant; et non plus, cette fois, comme des entités marginales mais comme des partenaires à part entière. On peut faire beaucoup des maintenant, pourvu que les pays industrialisés comme les pays en développement manifestent une ouverture politique au changement.

Si cet objectif de développement diffère des objectifs énoncés par le passé, c'est grâce à la maturité et à l'expérience acquises dans la coopération au développement. Contrairement aux efforts accomplis au début du développement international, nous reconnaissons maintenant que le transfert des ressources à des conditions de faveur, loin de bientôt prendre fin, est plutôt devenu un des traits durables de la vie internationale. Qui plus est, il faudra l'étendre bien au-delà des simples transferts d'aide, si importants soient-ils, pour peu qu'on veuille effectuer des changements fondamentaux dans le système international.

Voilà le défi que la politique étrangère canadienne devra relever dans les années à venir. Autant notre souci constant d'assurer la justice sociale au Canada a suscité, à l'intérieur du pays, des mesures visant à réduire les disparités régionales, autant ce souci doit-il être traduit, au niveau international, par notre contribution à un système international plus équitable. La transposition à la scène internationale de ces principes internes de justice sociale a été énoncée, dans la Déclaration de politique étrangère que le gouvernement a publiée en 1970, comme l'un des principes directeurs fondamentaux de la politique du Canada dans le domaine du développement international.

Les limites de l'aide au développement

Les crises récentes ont montré la nécessité de déployer sans tarder des efforts nouveaux et accrus. Il semble toutefois que l'aggravation sans précédent de la situation d'un grand nombre de pays en développement a coïncidé avec une période de désillusion à l'égard de l'aide internationale et avec la désaffection de quelques donateurs de longue date. Bien qu'on puisse attribuer cette désaffection de l'aide au développement, il n'en reste pas moins vrai que plusieurs donateurs ont entrepris la Deuxième Décennie pour le développement avec beaucoup moins de

matières premières rares, essaient de soustraire une partie du pouvoir traditionnellement réservé aux pays détenteurs de capitaux et de la technologie.

Il faudra de plus en plus s'attendre à ce que les pays en développement cherchent, par tous les moyens dont ils disposent, à protéger leur bien-être et à réduire leur vulnérabilité comme leur dépendance vis-à-vis des actions entreprises par les pays industrialisés. Les moyens qui s'offrent à eux sont variés, chacun comportant des conséquences majeures pour la stabilité ou la sécurité internationale. Des cartels groupant les producteurs de biens comme la bauxite, le cuivre, le minerai de fer et le café sont en train de se former. Il n'est pas irréaliste d'imaginer que les pays en développement pourraient prendre d'autres mesures, par exemple, répudier unilatéralement leurs dettes, nationaliser les investissements étrangers, bloquer toute réforme du système monétaire international. Que leur frustration tourne au désespoir total, et il ne sera pas impossible que des réactions plus violentes se manifestent.

On peut discuter des chances de succès de l'une ou l'autre de ces mesures, mais il est clair que pour les prévenir, les pays industrialisés devront adopter d'autres dispositions concrètes. De plus, une réaction hostile de la part des pays riches ne ferait que renforcer la frustration de la majorité de la population mondiale et susciter un climat de confrontation dans les affaires internationales. Même si les pays industrialisés se retranchaient sur leurs positions et se dérobaient à leurs responsabilités internationales, il est douteux qu'ils laisseraient supporter le choc moral que produirait, au sein de leurs propres sociétés, une situation de famine presque généralisée qui pourrait en résulter dans le reste du monde.

Il faut avouer que, plus que jamais, il n'existe pas de données valables sur lesquelles fonder des prédictions sûres concernant l'avenir. Il serait trop simpliste d'avancer, sans nuances aucunes, que l'avenir nous réserve un affrontement entre pays riches et pays pauvres, ou qu'un seul cataclysme provoquerait l'effondrement global. Il est plutôt probable, mais non moins dangereux, que les problèmes individuels deviendront urgents à des moments différents et que les désastres, tout en étant de nature régionale, auront assez d'ampleur pour avoir de graves répercussions politiques et morales sur le reste du monde.

L'interdépendance mondiale a fortement accru la vulnérabilité de tous les pays à l'instabilité extérieure. Les pays industrialisés constateront de plus en plus que leurs perspectives d'avenir sont liées à l'existence d'une relation nouvelle entre eux et le tiers-monde, laquelle à son tour exigera de la part de la communauté internationale des engagements d'une ampleur sans précédent. Si l'on considère les conséquences désastreuses qu'il y aurait à laisser persister le déséquilibre actuel dans le monde, il n'existe guère d'autre solution satisfaisante.

Effondrement ou percée à l'échelle planétaire?

En toute période d'instabilité et d'évolution rapide du milieu international, il se trouve des gens pour déclarer que le monde "touche à la fin d'une ère". Il serait tentant pour certains de ne voir, dans plusieurs des secousses que le système international a subies au cours des deux dernières années, que des problèmes isolés et à court terme auxquels les pays industrialisés pourront s'adapter avec le temps, sans qu'il soit nécessaire de modifier en profondeur les politiques et les aspirations nationales. Or, un grand nombre d'institutions et de personnalités du monde entier nous avertissent que les crises récentes, bien qu'accéléérées par des facteurs à court terme, sont en fait des signaux d'alarme révélateurs de changements fondamentaux et à long terme qui se manifestent dans le système international sur les plans politique, économique, social et écologique.

L'expansion rapide d'une activité économique mondiale écrasante et marquée de pénuries a placé le monde dans une situation telle qu'il doit reconsidérer dans un contexte nouveau la répartition des ressources et de l'activité économique entre les pays. Ce nouveau contexte est celui d'un monde où les ressources nécessaires à la croissance économique peuvent, à certains moments et peut-être plus encore dans un avenir relativement rapproché, ne plus suffire aux besoins de tous les pays, aux nécessités d'un monde aux prises avec une croissance démographique exponentielle. La population mondiale prévue pour la fin du siècle dépassera 7 milliards d'habitants, la plus grande partie de cette augmentation étant concentrée dans les pays en développement.

Déjà, avant la crise actuelle, on s'inquiétait de plus en plus de l'écart grandissant entre les pays industrialisés et les pays en développement, ainsi que des perspectives alarmantes d'une dégradation sociale dans le tiers-monde découlant d'une mauvaise répartition des revenus, du chômage, de la stagnation agricole et de la croissance démographique. Les événements des deux ou trois dernières années n'ont fait que multiplier ces problèmes de façon dramatique. Les anciens problèmes de répartition se sont aggravés lorsque les pays, les régions et les groupes socio-économiques les plus vulnérables se sont vus forcés de s'adapter à une situation de pénurie.

Tant que les ressources et les possibilités de croissance économique semblaient pratiquement illimitées, on pouvait argumenter que le développement des pays découlerait de la croissance du monde industrialisé. Dès qu'on admet la possibilité que les ressources et la croissance de ce dernier sont limitées, surgit alors la perspective d'un élargissement sans cesse croissant du fossé entre riches et pauvres. Une redistribution plus équitable de l'activité économique et de la consommation entre riches et pauvres représente pour le tiers-monde la seule façon d'améliorer sa situation.

De ce point de vue, les crises actuelles peuvent être considérées comme le résultat logique de la pression exercée par les pays en développement pour que les richesses et la consommation soient redistribuées aux dépens de la minorité riche qui consomme une part disproportionnée des ressources mondiales. Les mesures prises par les pays membres de l'OPEP soulèvent le problème central pour les décennies à venir, à savoir comment répartir les ressources entre les pays. Leur geste a soudainement éveillé le reste du monde à notre dépendance commune d'une ressource épuisable. Déjà, pareille prise de conscience n'est pas sans influer de façon significative sur les systèmes économique et politique internationaux, en particulier dans les pays qui, parce qu'ils disposent du contrôle de

ble. Sur le plan politique, l'acquisition par un groupe de pays du tiers-monde d'une puissance accrue sur la scène internationale a été la conséquence la plus immédiate. Le pouvoir économique de ces pays est devenu un facteur important pour le système économique international en raison des montants qu'ils recyclent sous forme d'investissements ou de prêts dans les autres pays. En janvier 1975, les Etats membres du Fonds monétaire international ont reconnu la puissance économique des principaux exportateurs de pétrole en acceptant que leur participation collective au Fonds soit doublée. La prospérité et l'équilibre de l'économie mondiale dépendent dans une large mesure de l'aptitude persistante à recycler les excédents de revenus au profit de chacun des trois groupes que constituent respectivement les pays pétroliers eux-mêmes, les pays industrialisés et le reste des pays du tiers-monde.

... et les pays sans pétrole

En 1974-1975, un deuxième groupe de pays en développement n'a été que très peu atteint ou pas du tout, soit en raison de leur autonomie relative en matière de production de pétrole, soit en raison de la conjoncture du moment favorable aux recettes des exportations de matières premières. On s'attendait que les pays de cette catégorie puissent faire face aux problèmes d'adaptation immédiats en puisant dans leurs réserves de devises étrangères, ou bien en empruntant sur le marché des capitaux ou bien encore en se prévalant du "mécanisme pétrolier" du FMI. Toutefois, le nombre des pays inclus dans cette catégorie a diminué du fait que, pour plusieurs d'entre eux, ces gains conjoncturels se sont avérés éphémères, certains prix des matières premières ayant baissé brutalement ces derniers mois sur les marchés mondiaux.

On a pris certaines initiatives pour remédier à la situation, mais elles n'en demeurent pas moins assez limitées. En février 1975, par exemple, la Communauté économique européenne et 46 pays en développement ont signé la Convention de Lomé qui prévoit notamment des garanties contre les risques de mauvaises récoltes ou de fléchissement des prix sur le marché. Le FMI a établi en 1974 un "mécanisme pétrolier", lequel en 1975 devrait offrir aux pays en développement des prêts à des taux d'intérêts réduits.

Néanmoins pour la plupart des pays en développement, la situation actuelle contraste brutalement avec les prévisions optimistes établies vers la fin des années soixante. Jusqu'en 1973, leurs perspectives semblaient devoir refléter l'accroissement de la prospérité économique mondiale, l'expansion du commerce international et les progrès considérables réalisés en production alimentaire par la "révolution verte". Ces espoirs se reflétaient dans les objectifs fixés en 1970 par les Nations unies dans la Stratégie de la Deuxième Décennie pour le développement. Aujourd'hui au contraire, à moins d'un effort majeur de la communauté internationale, les conditions de vie de quelque 800 millions de personnes dans le monde ne s'amélioreront à peu près pas d'ici la fin de la décennie.

C'est le groupe des pays pauvres en ressources, dont le revenu par habitant est inférieur à \$200 et dont la population en grande partie vivait déjà avant 1973 au seuil de la subsistance, qui constitue le principal problème. Il s'agit principalement des pays du sous-continent indien (Inde, Bangla-Desh et Sri Lanka) et de l'Afrique tropicale. Dans de nombreux cas, ces mêmes pays ont été les plus touchés par les désastres naturels, aussi ne peuvent-ils plus faire face aux bouleversements économiques contemporains.

Les aliments, le pétrole et les engrais

Le problème de l'alimentation est au premier plan de la crise planétaire. L'économie alimentaire mondiale semble subir une transformation radicale, passant d'une situation d'abondance à une ère de pénurie chronique d'aliments essentiels. Au cours de la dernière décennie, la production mondiale de céréales a dépassé le rythme de croissance démographique, mais une légère baisse de la production en 1972, jointe aux énormes achats de l'URSS et à l'augmentation en flèche de la demande en boeuf dans les pays industrialisés, ont réduit les réserves alimentaires mondiales aux niveaux les plus bas enregistrés depuis 20 ans. A cela s'ajoute une pénurie mondiale d'engrais qui semble devoir durer encore quelques années.

Ce sont les pays en développement qui ont ressenti le plus durement l'incidence des pénuries alimentaires et la hausse du prix des aliments; ils ont aussi dû faire face au renchérissement du pétrole et à une brusque hausse du prix des engrais. L'augmentation du coût des importations de pétrole en 1974, évaluée à 10 milliards de dollars, annule à elle seule toute l'aide que les pays en développement ont reçue l'année précédente.

L'un des plus sérieux problèmes que nous allons avoir à résoudre dans les années à venir nous place dans la nécessité de savoir si le monde sera en mesure de produire et de distribuer suffisamment de nourriture pour sa population croissante, à des prix accessibles aux pays les plus défavorisés. Les prévisions de la production alimentaire sont toujours aléatoires, car elles dépendent de facteurs imprévisibles comme la température, les découvertes technologiques, les prix et les quantités d'engrais disponibles et, enfin, les politiques agricoles nationales. Il ressort cependant des recherches menées par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture que, même indépendamment de la possibilité de mauvaises récoltes périodiques, la tendance dans la plupart des pays en développement laisse entrevoir des pénuries alimentaires bien supérieures à leur capacité d'importation à des conditions commerciales.

Si le mauvais temps ou des désastres naturels entraînaient des récoltes aussi mauvaises qu'en 1972, il pourrait en résulter une catastrophe aux proportions épouvantables. Il est à souligner qu'on ne saurait s'attaquer au problème de la malnutrition chronique, qui touche quelque 400 millions d'habitants des pays en développement, que si les gouvernements de ces pays disposent au moins des ressources nutritives minimums essentielles à la survie de leur population.

De nombreux pays en développement sont également aux prises avec d'autres difficultés connexes. Déjà, avant la crise actuelle aggravée d'une hausse rapide des prix, leur endettement augmentait à un rythme alarmant. Sans l'apport de devises étrangères suffisantes, ces pays se verraient forcés de réduire leurs importations à des niveaux que seuls leurs revenus actuels pourraient financer. Cela peut déclencher une réaction en chaîne de freinage économique, les pénuries de matières premières conduisant à un ralentissement de la production, de l'emploi et des exportations qui, à son tour, diminuera davantage encore la capacité du pays de financer ses importations. Déjà, plusieurs des produits d'exportation des pays en développement sont moins en demande en raison du ralentissement économique dans les principaux pays industrialisés.

Les pays pétroliers . . .

L'augmentation du prix du pétrole a amélioré les perspectives des conditions de vie de plusieurs centaines de millions de personnes à un degré jusqu'ici inimaginable.

Perspective planétaire: Evolution du milieu international

La crise économique mondiale

Le présent examen de la politique du Canada en matière de développement international arrive au moment où tous les pays industrialisés et les organismes d'aide au développement réévaluent leurs programmes et leurs politiques à l'égard du tiers-monde. Cette remise en question découle avant tout de la crise planétaire qui a marqué les deux dernières années. Un grand nombre de pays en développement, notamment les plus pauvres, sont maintenant entrés en état de "crise permanente", au point que les vastes objectifs adoptés en toute confiance au début de la Deuxième Décennie pour le développement ont dû être abandonnés en faveur de stratégies se limitant à la survie des populations. Pour beaucoup de ces pays, les prochaines années s'annoncent comme une période critique d'adaptation.

Mais il y a des facteurs encore plus profonds pour sous-tendre ce courant actuel de mise en question et de redéfinition des buts. On considère les événements récents comme symptomatiques de forces historiques qui persisteront bien au-delà des cinq prochaines années. La meilleure façon de décrire la situation serait peut-être de parler d'une révision radicale des espoirs des pays pauvres à la recherche d'une distribution mieux équilibrée des ressources et des chances par le moyen d'un ordre économique et social plus équitable.

Pour la plupart des pays industrialisés, l'incidence économique des récents événements s'est soldée par une inflation excessive, suivie d'une récession économique et de l'apparition soudaine d'importants déficits au compte courant. Adapter harmonieusement les économies nationales à un nouvel équilibre, sans déclencher une série concurrentielle de restrictions commerciales ou de politiques de déflation qui pourraient conduire à une récession mondiale, voilà le problème fondamental des pays industrialisés. Le déclin de l'activité économique dont on entrevoit aujourd'hui le renversement, a eu, par delà ses effets sur la situation dans les pays industrialisés, un impact sérieux sur les pays en développement qui dépendent de leurs exportations pour financer les importations dont ils ont besoin et rembourser leurs dettes.

Sigles

ACDI	Agence canadienne de développement international
ANASE	Association des nations de l'Asie du sud-est
BAfD	Banque africaine de développement
BAfD	Banque asiatique de développement
BDC	Banque de développement des Caraïbes
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
	Bureau des Nations unies pour la coordination des secours en cas de catastrophe
CAD	Comité d'aide au développement
CCDI	Conseil canadien de développement international
CEA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CEAEO	Commission économique des Nations unies pour l'Asie et l'Extrême-Orient
CEPAL	Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
FaD	Fonds africain de développement
FaSD	Fonds asiatique de développement
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds européen de développement
FISE	Fonds des Nations unies pour l'enfance
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IDA	Association internationale de développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programmes des Nations unies pour l'environnement
SEE	Société pour l'expansion des exportations
SFI	Société financière internationale
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
UNITAR	Institut de formation et de recherche des Nations unies

Point 3: Coopération tripartite et multipartite	24
Point 4: Appui continu aux institutions internationales	25

B. Programme canadien d'assistance au développement

Point 5: Objectifs et principes de l'aide canadienne	26
Point 6: Progression constante du niveau d'aide	27

Un programme plus sélectif

Point 7: Offensive contre les principaux problèmes mondiaux	28
Point 8: Priorité aux plus pauvres des pays en développement	30
Point 9: Concentration géographique accrue	31
Point 10: Accent sur la coopération régionale	32
Point 11: Appui aux centres de recherche et d'innovation	33

Transferts de ressources plus efficaces

Point 12: Souplesse des conditions de l'aide	34
Point 13: Liquidité accrue des transferts	35
Point 14: Délitement des achats des pays en d' elopement	37
Point 15: Allègement de la dette du tiers-monde	38
Point 16: Collaboration avec la Société pour l'expansion des exportations	39

Souplesse dans l'administration des programmes

Point 17: Diversité des voies de l'aide	40
Point 18: Aide alimentaire	41
Point 19: Secours d'urgence	42
Point 20: Capacité permanente de planification	43

C. Participation des Canadiens

Point 21: Participation de la société canadienne	44
--	----

TROISIEME PARTIE: APPENDICES

I. Croissance de l'aide publique au développement (APD) du Canada	46
II. Croissance des apports de ressources financières du Canada aux pays moins développés	47
III. Commerce canadien avec les principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale	48
IV. Décaissements APD du Canada en pourcentage du total des prévisions budgétaires fédérales	49
V. Détail des décaissements du Canada par programme	50
VI. Détail des décaissements bilatéraux du Canada par région (y compris l'aide alimentaire bilatérale)	51
VII. Détail des décaissements bilatéraux du Canada par PNB/habitant des bénéficiaires	52
VIII. Décaissements réels et prévus de l'aide publique au développement du Canada en regard de l'objectif officiel de l'ONU (0,7% du PNB)	53

Table des matières

PREMIERE PARTIE: ANALYSE

A. Perspective planétaire: évolution du milieu international

1	La crise économique mondiale
2	Les aliments, le pétrole et les engrais
2	Les pays pétroliers
3	... et les pays sans pétrole
4	Effondrement ou percée à l'échelle planétaire?

B. Coopération au développement international

6	Les limites de l'aide au développement
7	Le rôle des politiques autres que celle de l'aide dans le processus de développement
9	L'évolution des objectifs du développement: la croissance et sa répartition ..
10	Les transferts "automatiques" de ressources
11	Autres questions importantes touchant l'aide au développement
12	Réactions à la situation des pays en développement

C. Conséquences pour la politique canadienne de coopération au développement

15	La situation privilégiée du Canada
16	L'importance du Canada dans le tiers-monde
17	Les intérêts communs avec les pays en développement

D. Conclusions

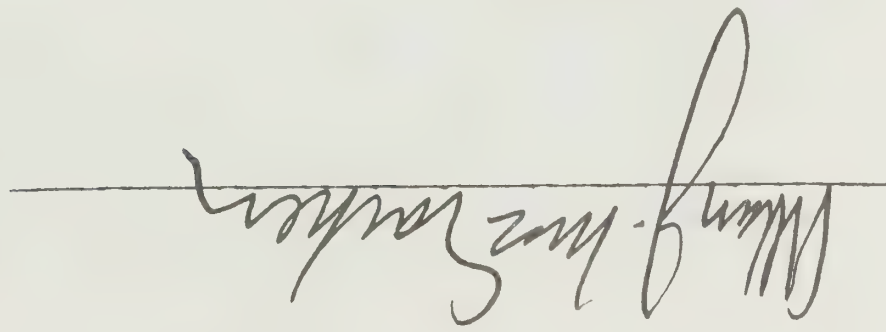
DEUXIEME PARTIE: POLITIQUES

A. Multiplicité des instruments du développement

Point 1: Approche globale et organique de la coopération	
au développement	20
Point 2: Nouvelles formes de coopération avec les pays en développement dont les exportations ont considérablement augmenté les revenus	23

Cette mise en oeuvre doit cependant s'accompagner de contrôles et d'évaluation. L'examen des transformations constantes de notre environnement et de la portée de nos politiques doit se poursuivre. Il faut des mécanismes souples pour assurer l'adaptation au changement.

Je crois que la Stratégie 1975-1980 prendra toute son importance pour le gouvernement et le peuple canadiens en tant que point de départ de nouvelles réalisations. Elle permettra de promouvoir une meilleure compréhension de la coopération canadienne au développement, renforcera le processus de révision constante et de planification du programme, et fournira une base à des efforts canadiens plus grands et plus efficaces dans le domaine de la coopération au développement international.

A handwritten signature in dark ink, reading "Allan J. MacEachen", written over a horizontal line.

Allan J. MacEachen
Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures

2 septembre 1975

Message

Publiée cinq ans après la Déclaration de politique étrangère du Canada, en 1970, la Stratégie 1975-1980 marque un important jalon de la politique canadienne de coopération au développement des pays du tiers-monde. Le présent document se veut à la fois un regard sur les nombreux changements survenus dans la coopération au développement international, et un résumé en 21 points, des directions, des orientations, des principes et des politiques qui régiront l'approche du Canada dans ce domaine durant la deuxième moitié de la Deuxième décennie du développement. La Stratégie souligne l'importance croissante des relations du Canada avec le tiers-monde et exprime le sérieux de notre engagement, tant par l'ouverture qu'elle donne à notre approche que par l'accroissement même de nos efforts d'assistance.

Pour préparer ce document d'ensemble, le gouvernement a fait appel à de nombreuses ressources. Des conférences internationales ont fait ressortir certains problèmes clés du développement. Des consultations avec un nombre de nos partenaires du tiers-monde ont fourni d'importantes données. Au Canada même, les contributions d'un vaste éventail de personnes et de divers groupes ont offert de nouvelles perceptions, et la multiplicité des discussions interministérielles permet à la Stratégie de refléter l'ensemble des priorités et des préoccupations du gouvernement.

Le nouveau départ de la coopération canadienne, dont la Stratégie veut être le reflet, se fonde précisément sur les efforts considérables faits par le Canada depuis le début du Plan de Colombo en 1950. Le volume et la valeur de notre programme ont toujours été importants; nos politiques ont été mises à l'épreuve dans des projets concrets; des milliers de Canadiens ont pu participer personnellement à ces efforts; le commerce et les investissements ont aussi intensifié nos liens avec les pays en voie de développement. Ces 25 années de coopération au développement international constituent une période d'apprentissage pour le Canada et les autres pays du monde.

La mise en application des principes, des politiques et des orientations de la Stratégie a déjà commencé et demeurera un des principaux buts du travail de l'ACDI dans les années à venir. Dans cette optique, la Stratégie offre:

a) des approches et des principes fondamentaux pour établir des politiques détaillées;

b) des points de repère permettant d'évaluer les réalisations canadiennes dans le domaine de la coopération pendant les cinq années à venir;

c) un cadre flexible à l'intérieur duquel il sera facile d'adapter le programme aux situations en constante évolution et aux imprévus.

01681

CANADA

Stratégie de
coopération au développement international
1975-1980

Septembre 1975

Publié, avec l'autorisation de M. Allan J. MacEachen,
secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures,
par la Direction de l'Information de la Direction générale des Communications,
Agence canadienne de développement international,
122 rue Bank, Ottawa K1A 0G4.

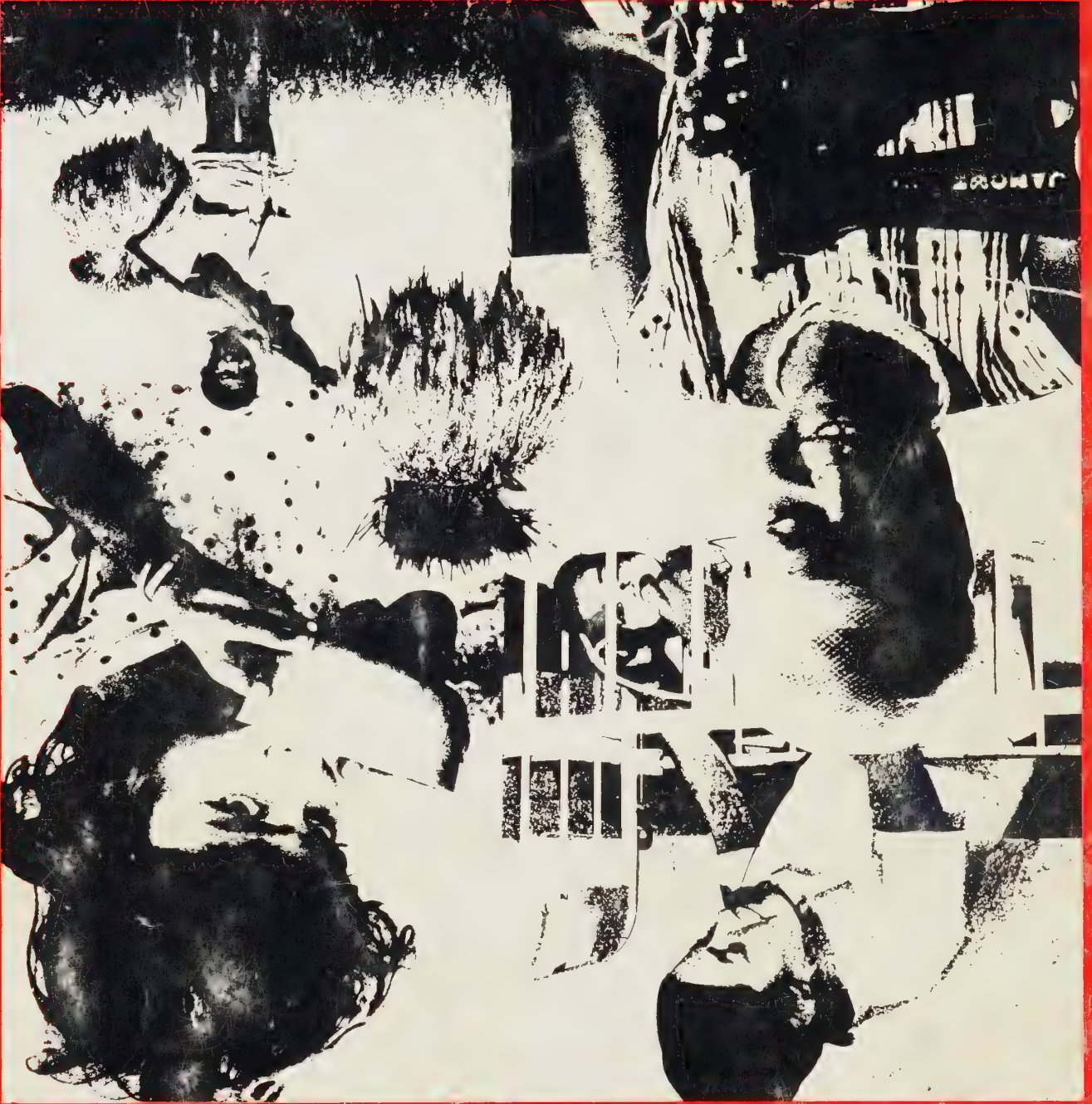
Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international



CANADA

Stratégie de
coopération au développement international
1975-1980





3 1761 11551891 2